

Marcello Carmagnani
Coordinador

Constitucionalismo y orden liberal
América Latina, 1850 - 1920






nova americana

MARCELLO CARMAGNANI
Coordinador

CONSTITUCIONALISMO Y ORDEN LIBERAL
AMÉRICA LATINA, 1850-1920



otto editore

Marcello Carmagnani

Constitucionalismo y orden liberal. América Latina, 1850-1920

Collana **Nova Americana**
Comitato scientifico:
Marco Bellingeri, Marcello Carmagnani, Maurizio Vaudagna

Prima edizione 2000

mail@otto.to.it
http://www.otto.to.it

ISBN 88-87503-17-6

Este volumen ha sido financiado con los fondos destinados por el Ministerio italiano de la Universidad y de la Investigación Científica (MURST) para el proyecto de investigación de interés nacional «Las normas y las prácticas. Derroteros del Estado y de la administración pública en América Latina, siglos XVIII-XX», coordinado por Marcello Carmagnani. El volumen ha tenido la aprobación científica del Departamento de Estudios Políticos de la Universidad de Turín.

Las versiones preliminares de los ensayos que componen el volumen han sido presentadas y discutidas en el Convenio internacional «Absolutismo, constitucionalismo y orden liberal en América Latina» realizado en Turín los días 25 y 26 de Enero 1999. Damos gracias a las instituciones que han permitido la realización del convenio: la Fondazione Luigi Einaudi; el Centro de Estudios de México en Italia; el Centro Interuniversitario de Historia de la América Latina; el Departamento de Estudios sobre el Estado de la Universidad de Florencia; el Departamento de Historia de la Sociedad y de las Instituciones de la Universidad de Milán; el Departamento de Historia de la Universidad de Padua; el Departamento de Estudios Históricos, Geografía y Antropología de la Universidad de Roma Tres y el Departamento de Estudios Políticos de la Universidad de Turín.

Asímismo, damos nuestro cordial agradecimiento a los comentaristas que han seguido los trabajos y proporcionado sus preciosos consejos a los autores: prof. José Carlos Chiaramonte (Universidad de Buenos Aires); prof. Alicia Hernández Chávez (El Colegio de México); prof. Carlos Malamud (Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid); prof. Horst Pietschmann (Universidad de Hamburgo) y prof. Raffaele Romanelli (Instituto Universitario Europeo de Florencia).

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este volumen es el de proponer una lectura distinta de los procesos constitucionales, de las formaciones estatales y administrativas latinoamericanas a lo largo del periodo de la construcción del orden liberal, o sea, de la segunda mitad del siglo XIX al primer tercio del siglo XX. Los estudios reunidos en torno al tema *Constitucionalismo y orden liberal*, arrojan nueva luz en torno a un tema que fue vilipendiado por los prejuicios ideológicos que buscaban hacer del liberalismo y su difusión en las áreas latinoamericanas, el chivo expiatorio de todos los males contemporaneos del continente. Es entonces claro que ninguno de los análisis que aquí se presentan se identifica con este debate, esencialmente ideológico. Por el contrario, exponen un juicio histórico que, a diferencia del ideológico, valora las acciones humanas independientemente de la orientación ideológica y moral de sus actores. Tampoco aceptamos un supuesto común a otra corriente ideológica que supone que el liberalismo es la negación del pasado hispánico y menos aún compartimos la ideología que presenta este pasado como un proyecto dotado de racionalidad única y de gran coherencia. Nuestro principal interés - por no decir único - fue atenernos a una lectura atenta del orden liberal que nos permitiera comprender las distintas dimensiones de cada cambio. Es decir, las transformaciones que ocurren a partir de las nuevas constituciones liberales y durante casi un siglo. Nos detenemos en el momento de la crisis del orden liberal y las reformas constitucionales que la sancionan.

Un examen atento del conjunto y de cada una de las dimensiones pertinentes al proceso estatal que ocurren en el curso del periodo y en las áreas bajo estudio hubiera requerido de la colaboración de un número mayor de estudiosos, lo que era imposible dados los recursos financieros. Ante esta imposibilidad, elaboramos una estrategia de tipo selectiva que nos permitiera abrir brecha en tan vilipendiada materia para estudiar algunos aspectos significativos del orden liberal, sin perder de vista su referente esencial: la norma constitucional y su ordenamiento institucional.

Los leyes fundamentales, o sea las constitucionales que se promulgan

en los países latinoamericanos en el curso de la segunda mitad del siglo XIX, fueron nuestro punto de partida. Sin embargo, el nuevo constitucionalismo era en sí un referente tan vasto inabordable en el número de páginas a nuestra disposición, lo cual nos obligó focalizar nuestro campo de observación y de análisis a un solo aspecto. Individuamos como dato significativo del constitucionalismo liberal las garantías asentadas en el capitulado en torno a los derechos del hombre y del ciudadano, que en la mayoría de los casos aparecen por vez primera en las Constituciones del siglo pasado.

La elección es importante y a la vez limitativa. Importante porque se hace hincapié en aspectos poco o nada explorados por la historiografía como los relativos a la definición de los actores sociales y políticos, al ordenamiento de la justicia para que las garantías no fueran letra muerta, a los derechos de propiedad y al deber de todos los habitantes de contribuir al sostén de la organización estatal.

La elección es limitativa - como se puede ver en el índice del volumen - porque no se tocan aspectos relativos a la forma de gobierno, a la representación y a la relación entre presidencia y congreso, argumentos todos que bien podrían dar origen a nuevos volúmenes.

En cambio, el hincapié que pusimos en el reconocimiento constitucional de la libertad de los actores sociales nos abrió temáticas nodales para una eficaz y refrescante lectura histórica del orden liberal. Las garantías de los derechos del hombre y del ciudadano nos llevaron a explorar las transformaciones en la actividad de los actores históricos a nivel político, social, cultural y económico y a evaluar su capacidad para incidir en los procesos de cambio de sus países.

Si bien esta aproximación es relativamente compleja nos ofreció la distancia suficiente para aceptar con imparcialidad tanto los principios liberales como los que a éstos se oponen. En efecto, e indepedientemente de lo novedoso de cada contribución y del conjunto de estudios, el recorrido analítico converge y lleva a todos los artículos del presente volumen a lo siguiente: que en todo estudio del constitucionalismo y del orden liberal debe darse la debida importancia a la cultura política, las instituciones y a la sociedad.

Estos tres aspectos se presentan relacionados y de su interacción resulta en la vida de las sociedades distintas manifestaciones: en el discurso cultural (programas, proyectos, ideologías), en la realidad institucional formal (leyes, reglamentos, normas) y en la realidad social (componentes sociales y económicas, mentalidad, costumbres). Gracias a la interacción de estas tres

dimensiones es posible establecer la manera en que interactuan el nivel de los discursos y de las normas constitucionales y jurídicas con el nivel de las expresiones cotidianas, visibles en las prácticas y en aspectos específicos locales, regionales y nacionales. Consideramos que el hacer dialogar a las dimensiones culturales, institucionales y sociales nos permitió atenuar la rigidez analítica y fue también un buen antídoto a las tomas de posición generalmente ideológicas que tan frecuentemente se dan en los estudios de historia contemporanea.

Este tipo de análisis no es simple pues comporta mantener en movimiento las distintas variables y, en mi calidad de coordinador, pienso que en este enfoque reside la riqueza mayor del volumen. Riqueza que reside en que se pueden entender las razones tanto de los actores sociales más notables como de los actores populares y, al mismo tiempo, se logra un mejor equilibrio entre las diferentes dimensiones históricas.

Si algo nos propusimos, al optar por estos planteamientos analíticos, fue conferirle centralidad al actor histórico en su calidad de portador de valores individuales y sociales; valores que no son ni antagónicos ni conflictivos en la medida en que la decisión de potenciar los valores individuales o sociales depende de su elección individual: cuando decide por sí mismo, o cuando opta - también en lo individual - en función de la colectividad a partir de una determinada estructura de poder social, político o económico.

La importancia que se da a la forma que adoptan las decisiones individuales es para argumentar que el liberalismo introduce y difunde la posibilidad de tomar con mayor libertad una decisión tanto individual como colectiva en la medida en que para el liberalismo todos los actores sociales son iguales ante la ley. En este sentido los dos primeros estudios de Gabriella Chiaramonti y Leticia Mayer, se preguntan por los fundamentos que permiten llegar a la abstracción liberal del hombre y del ciudadano dotado de derechos y de deberes que garantizan las normas constitucionales.

Las dos autoras nos introducen en un mundo nuevo que define en la práctica y en lo concreto al individuo: ¡hasta incluso lograr cuantificarlo! Más importante aún es que nos llevan a comprender al hombre no sólo por su posición social sino en función de su quehacer cultural, social, político y económico. Nos encontramos con un hombre que - al aparecer en el censo, en la estadística - crea una esfera de la vida hasta entonces desconocida: la realidad inédita de un sujeto caracterizado como «promedio» que permite cuantificar el comportamiento de los habitantes de un determinado país y en esta forma generar para los legisladores y gobernantes la información que

conduce a una esfera de políticas de gobierno dotadas de una racionalidad distintas a las conocidas en el pasado.

Los nuevos instrumentos del conocimiento relativos al hombre y su entorno exigieron instituciones con funcionarios capacitados para hacerlas operativas - aún en las más pequeñas unidades administrativas del país. Tareas como el registro civil, el levantar los datos censales, elaborar los registros de ciudadanos, las listas electorales e, incluso, establecer el criterio cuantitativo que permitiera, en ciertas realidades latinoamericanas, establecer el ingreso mínimo necesario para gozar de la condición de ciudadano obligaron nuevos métodos de instrucción y educación.

A partir de lo que nos aportan los dos primeros estudios se comprende la importancia que atribuimos a una lectura distinta del orden liberal, que ahora centramos en el valor que tuvo la construcción de un espacio nacional. Nacional porque los actores paulatinamente se separan de su colocación estamental o corporativa, así como de lealtades puramente locales o provinciales. El papel que desempeñó la institución militar en la conformación del orden liberal es ilustrado en este volumen con el estudio de Riccardo Forte relativo al caso argentino. A través de su análisis se logra dar un contenido concreto a la centralización política del gobierno federal mediante la liquidación de los poderes regionales que hacia mediados del siglo XIX tenían formaciones militares o paramilitares en defensa de sus autonomías. El sector militar jugó además un papel significativo en la ocupación del territorio que hasta mediados del siglo pasado estaba sólo nominalmente bajo el control del gobierno nacional. Si se pudiera generalizar para todo el hemisferio una de las aportaciones del estudio que se publica, emergería como hipótesis fundada que a la institución militar se le delegan una serie de funciones civiles.

Las garantías constitucionales necesitan no sólo de una administración estatal sino también de un fuerza militar estatal única capaz de monopolizar el ejercicio de la fuerza. Sólo así se puede entender el nacimiento de una serie de fuerzas capaces de impedir la violación de los derechos, que hiciera respetar los deberes y que contribuyera, por lo tanto, a la formación de un marco de legalidad para las acciones de la ciudadanía y de la población en la esfera de la libertad de creer, pensar, opinar, escribir y publicar.

Los tres estudios sobre la libertad de conciencia, presentes en este volumen, los de Sol Serrano, Loris Zanatta y Daniela Traffano, hacen referencia a una de las cuestiones más discutidas en todos los países latinoamericanos en la segunda mitad del siglo XIX: la libertad religiosa. Su impacto fue de tal

importancia que no sólo tuvo que ser tolerada por el liberalismo que se profesaba laico sino también por el bando caracterizado como conservador o mejor dicho clerical. Este último tuvo que rediseñar por completo su estrategia política y social y transformar las preexistentes cofradías y hermandades en asociaciones católicas nuevas, abiertas y no corporativas. El estudio de Loris Zanatta ilustra también que debido a la renovación de la componente católica, la iglesia termina por ser un actor político de primer orden en el proceso de construcción de la nacionalidad que comienza en los últimos decenios del siglo XIX.

El tema de la libertad religiosa muestra bien lo dicho respecto a las ambiguedades y los numerosos matices que presenta la construcción del orden liberal. La tensión entre laicos y clericales no es sólo por principios sino a la pérdida de poder que implica para la iglesia el paso a manos del estado de la institución que controlaba hasta entonces, la vida familiar a través del registro de los nacimientos, del matrimonio y de defunciones.

Otra de las lagunas que viene a esclarecer el estudio de Daniela Traffano en torno al proceso de laicización se refiere al que ocurrió paralelamente al proceso de desamortización de los bienes de la iglesia. Al respecto conocemos algo acerca de la desamortización eclesiástica en lo que atañe a la gran propiedad, pero poco sabemos del vínculo de la desamortización de las pequeñas propiedades en manos de curas y párrocos y su relación con el origen del registro civil que, como lo muestra su trabajo, involucró incluso a los municipios de población mayoritaria india. El estudio de Daniela Traffano relativo a la región mexicana de Oaxaca, expone las tensiones que nacen de la desamortización y del registro civil, que fueron de una intensidad similar a las que conocemos para las áreas urbanas. A fin de cuentas, la cuestión de la libertad religiosa, tanto en América como en España y en los países mediterráneos, no fue un conflicto de la élite sino que involucró a todas las componentes sociales.

Si bien la nueva historiografía comienza a mostrar el funcionamiento entre ejecutivo y legislativo, poco o nada sabemos de los procesos de reorganización de la justicia y de su aplicación en defensa de las garantías judiciales de los hombres y de los bienes. No está por demás recordar que existe una relación de condicionamiento recíproco entre las garantías constitucionales y justicia. Se comprende así la necesidad que tuvo el orden liberal en construcción, de dotarse de un derecho penal que tutelara la libertad de la persona contra la amenaza o abuso que de ella pudiera hacer otra persona; de lo contrario no se podría hablar del valor de la libertad para la vida social del país.

Si se reconoce la relación de condicionamiento entre la norma penal y los derechos fundamentales, se puede pensar que las instituciones de justicia, los jueces y la administración de la justicia condicionan la libertades reconocidas constitucionalmente. Es al interior de esta problemática que se pueden entender los trabajos de Maria Rosaria Stabili y Santiago Bliss. Ambos estudios pueden ser considerados pioneros pues el de Maria Rosaria Stabili presenta la trayectoria de la magistratura chilena y cómo pudo desarrollar un grado de autonomía de la presidencia y del Congreso, no obstante las numerosas constricciones. Trayectoria similar presenta Santiago Bliss en materia de la administración de justicia de la provincia de Tucumán en la Argentina. Su contribución se refiere el ejercicio de la justicia en un país de organización federal, y a partir de una de sus provincias, analiza con agudeza una relación poco conocida entre la justicia mayor y la menor, la que se da en los distritos más reducidos con jueces no togados.

El eje articulador de este volumen se centra en la relación de complementariedad entre los derechos fundamentales del hombre y del ciudadano. El nexo se comprende aún mejor de los estudios que analizan otra libertad fundamental: la económica bajo un nuevo enfoque y lectura de datos, como lo hace Paolo Riguzzi en materia de la libertad de comercio; el coordinador del volumen, Marcello Carmagnani, aborda el problema de la convergencia económica-institucional entre economías líderes y economías secundarias; Adriana Montequín analiza la evolución y trasformación del sistema fiscal. Con estos argumentos se cierra el volumen por ser buenos indicadores de las resistencias y las ambiguedades con las que se topó la secularización de la sociedad y la difusión de los nuevos criterios cuantitativos.

La revisión de la libertad económica nos permitió visualizar la pluralidad de grupos de interés en juego y a su vez expuso divergencias significativas al interior de la misma la clase política llamada liberal. Divergencias que también destacan a nivel de los empresarios y financieros nacionales y extranjeros con el resultado que entre los diferentes grupos de interés ocurrieran múltiples y cambiantes alianzas en el periodo estudiado.

El conjunto de los trabajos pone de relieve la existencia y el tipo de nexo que ocurre entre economía y política así como el papel significativo que desempeñaron las nuevas instituciones económicas en el surgimiento de la economía financiera, el aparecimiento de las nuevas instituciones privadas (bancos, compañías, etc.) y las nuevas instituciones públicas capaces de regular el gasto y los ingresos públicos hasta la creación del crédito públi-

co, desconocido en las décadas que preceden a la revolución liberal.

Corresponderá a los lectores decir sí las aportaciones contenidas en este volumen constituyen el comienzo de una revisión crítica y no ideológica del pasado liberal latinoamericano. En todo caso, los estudios aquí reunidos nos dicen que los derechos fundamentales tienen no sólo importancia para los individuos sino también para la colectividad. De allí que me agradaría pensar que pudimos contribuir a dar historicidad a la idea que el constitucionalismo liberal debe ser considerado como un sistema unitario de valores políticos, sociales, culturales y económicos y que el orden estatal que se extiende entre la segunda mitad del siglo XIX y el primer tercio del siglo XX debe ser entendido como un orden político que busca implementar el rango y el peso de dichos valores.

Los resultados alcanzados en este proyecto de investigación fueron financieramente posibles gracias al apoyo ofrecido por el fondo de investigación científica del Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica y por la Universidad de Turín. El apoyo recibido tanto de la Fondazione Luigi Einaudi como del Centro de Estudios de México en Italia fueron importantísimos para su realización. Precede este volumen el libro *Dinámicas de Antiguo Régimen y orden constitucional* que coordinó Marco Bellingeri que reune estudios en torno a la crisis del viejo orden institucional en el mundo latinoamericano.

Un agradecimiento especial corresponde a los amigos y colegas Carlos Malumud, de la Fundación Ortega y Gasset de Madrid, y Raffaele Romanelli, del Instituto Universitario Europeo de Florencia, por los comentarios y la evaluación que hicieron a los trabajos preliminares aquí presentados. Deseo también agradecer al colega y amigo Maurizio Vaudagna por el inteligente seguimiento y por las generosas evaluaciones que dio de este proyecto de investigación al Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica.

BUSCANDO AL CIUDADANO «VIRTUOSO». EL CENSO PERUANO DE 1876 EN EL PROYECTO POLÍTICO DE MANUEL PARDO

El 1 de julio de 1878 Manuel Atanasio Fuentes, en aquella época jefe de la Dirección de Estadística, una de las cuatro secciones en las que se articulaba el Ministerio del Gobierno, presentó al ministro del ramo los siete volúmenes del Censo general de la República del Perú hecho en 1876[1]. Los volúmenes contenían los datos numéricos relativos a la población de los 18 departamentos, 95 provincias y 765 distritos en que se articulaba el territorio nacional, con referencia al sexo, la edad, la raza, la nacionalidad, la religión, el nivel de alfabetización y la profesión. Su publicación, realizada durante el gobierno del general Mariano Ignacio Prado (1876-1879), constituía la conclusión de una compleja operación iniciada dos años antes, durante la presidencia de Manuel Pardo y Lavalle (1872-1876) y que había tenido su momento más significativo el 14 de mayo de 1876, día fijado para el censo de la población urbana.

Con todos sus límites y defectos - anotaba Fuentes, que del censo había preparado la publicación pero no la organización - se trataba sin duda del «trabajo más serio que, hasta el día, se haya intentado en la República sobre el empadronamiento general de sus habitantes»[2]. Con anterioridad - afirmaba Hildebrando Fuentes en su Curso de Estadística - «puede decirse que no ha habido Gobierno y no ha habido Congreso que no hayan dirigido sus miradas al campo de [la estadística] y querido implantar en él la raíz de la estadística nacional; y sin embargo nada bueno, nada serio, nada provechoso se ha hecho en tan importante materia»[3]. Aunque en 1850, y sobre todo en 1862, se habían recogido datos sobre la población del país, tales operaciones no se podían definir con propiedad censos, ya que en el primer caso se había tratado en realidad de datos deducidos de las matrículas de contribuciones (como afirma explícitamente la nota al pie de página del cuadro general publicado en «El Peruano» en mayo de 1850)[4] y en el segundo el cómputo de los habitantes se había efectuado sobre una base local, provincia por provincia, con la finalidad fundamental de servir de soporte para la compilación del registro cívico (esto es, la lista de los ciudadanos con derecho al voto); tanto es así que ni la ley que había establecido las modalidades de actuación ni su reglamento aplicativo preveían expresamente reglas gene-

rales para la recapitulación y publicación de los datos[5]; de forma que, al menos oficialmente, nunca se publicó el resultado de aquella encuesta, ni «lo que es más curioso - sostiene H. Fuentes - se conoció el total de la población absoluta del Perú»[6].

El censo de 1876 fue pues el primero digno de ese nombre, efectuado por personal nombrado ad hoc por el Gobierno, organizado por una institución específica como la Dirección de Estadística, pagado por el Estado, dotado de instrucciones precisas y homogéneas y de poderes suficientes para obtener la efectiva colaboración de las autoridades políticas locales. Los datos se recogieron en un periodo de tiempo razonablemente breve, con excepción de algunas situaciones locales particulares, y fueron concentrados en Lima, analizados y elaborados con criterios homogéneos por el mismo personal que había participado en su recogida, y que comenzaba, pues, a disponer de una, aunque mínima, preparación específica.

Además de ser el primero, el censo de 1876 fue también el último de carácter nacional del siglo XIX; para el siguiente, a pesar de las frecuentes declaraciones sobre su impostergable necesidad, habría que esperar hasta 1940. Mientras tanto, se efectuaron, como mucho, censos locales, de Lima y del Callao sobre todo, autorizados por el gobierno pero realizados en general por las respectivas autoridades municipales[7]. En una época que cada vez más reconocía la estadística como forma de representación de la sociedad y como instrumento necesario de gobierno este vacío resulta sorprendente, especialmente si se considera que el Perú, tras los años dramáticos de la guerra del Pacífico (1879-1883) y la subsiguiente oleada de conflictos internos, entró en un periodo, el de la «república aristocrática», de fuerte crecimiento económico y de relativa estabilidad política. Aunque es verdad que algunos de los países latinoamericanos tardaron a veces hasta los últimos años del XIX antes de dotarse de instituciones e instrumentos predispuestos para el sistemático cuenteo de la población, la mayor parte de ellos empezó a efectuar con cierta regularidad desde inicios del nuevo siglo censos nacionales de su población[8]. En el Perú, sin embargo, a pesar de la existencia de recursos, por muchos años no se hizo un nuevo censo.

¿Por qué sin embargo en 1876, en una fase de agudos enfrentamientos políticos, económicos y sociales, se encontró tal voluntad? ¿Qué objetivos se pretendía alcanzar en aquel momento?

Aquí, como en cualquier otro país, el censo adquirió significados diferentes, suscitó complejas expectativas. El día siguiente del establecido para recojer los datos, «La Opininión Nacional», uno de los principales periódi-

cos de la capital, escribió:

Hasta hoy hemos dejado transcurrir el tiempo sin conocernos. Nada sabemos de lo que tan intimamente se liga con nuestro bienestar. Si interrogamos a la administración pública, ella tiene que contestarnos con las cifras incompletas e impostoras de hace veinte años. [...] Y como consecuencia de todo esto, ni las autoridades pueden comunicar todo su impulso protector, ni los particulares pueden desenvolver sus intereses en más amplias esferas, que las que hasta hoy les han servido de campo de acción. Pero a partir del 14 de mayo, y en virtud de los trabajos que sobre el censo deben verificarse, vamos a entrar en posesión de nosostros mismos, a contemplarnos como somos, a examinarnos a la luz de informaciones que ignorabamos[9].

El mandato de Manuel Pardo, primer presidente civil del Perú republicano, se desarrolló en el signo de la emergencia económica y financiera, y sin embargo (o quizas justamente bajo el impulso de muchos problemas ineludibles), fué un período excepcional, en el que por primera vez una parte consistente de la élite económica y social de la época, de inspiración liberal, asumió directamente el compromiso de gobernar el país y formuló un proyecto de envergadura nacional[10]. Gracias a un conjunto de reformas, resultado de cuatro años de intensa laboriosidad congresal, se intentó volver a poner en marcha y consolidar el proceso de construcción del Estado, cuyas bases habían sido sentadas durante los gobiernos de Ramón Castilla (1845-1851 y 1855-1862), así como disponer las premisas para asegurar su autonomía financiera, conscientes como eran de la ya incipiente crisis de los recursos derivados del guano. En este contexto era estratégico el conocimiento del territorio y de los recursos y el censo encontraba, pues, su razón de ser. En un país como el Perú, todavía en gran parte desconocido y carente de reglamentación (Fuentes en la introducción al Resumen del censo subrayaba que la base de la estadística es la demarcación territorial, la cual «desgraciadamente, entre nosotros, está en una confusión imposible de hacerse desaparecer sino mediante serios, meditados y largos trabajos»)[11], el censo adquiría el valor de una toma de posesión del territorio mismo y de su población.

Pero hay otro elemento que es necesario tener presente para comprender plenamente la importancia que adquiere el censo, y es la multiplicidad de nexos que la constitución de 1860, pero sobretodo la ley electoral y la ley de censo y registro cívico entonces en vigor, aprobadas ambas en 1861, establecen entre el propio censo, la identificación del ciudadano elector y el proceso de construcción de la representación. Aclarando tales nexos se comprende lo estratégico e irrenunciable en el contexto del proyecto pardiano

que fue el censo y cómo este acabó adquiririendo, junto a los más habituales valores político-administrativos, un significado más fuerte como instrumento por medio del cual se intentaba proponer y afianzar una idea de la ciudadanía y de la representación que, en sintonía con los principios del liberalismo, consintiera aflorar y actuar a ese ciudadano «virtuoso» que debía constituir el eje central de la pardiana «república de la verdad».

1. Conocer para gobernar: la actividad de la Dirección de Estadística

Manuel Pardo y Lavalle fue elegido en 1872 tras una larga y acalorada campaña electoral, cuyas extraordinarias características de novedad y modernidad nos han dado a conocer estudios recientes a través del análisis de la correspondencia entre el propio Pardo y sus seguidores: sin abandonar los métodos tradicionales, las violencias y las prácticas clientelares, se recurrió ampliamente a los periódicos, los intercambios epistolares, el telégrafo, la organización de manifestaciones y desfiles en los que los participantes debían demostrar «moderación, compostura y dignidad republicana»[12]. Pardo se presentó a las elecciones como candidato de la Sociedad Independencia Electoral, germen del futuro Partido Civil, en la que convergían, junto a viejos «convencionistas»[13], importantes comerciantes, banqueros, hacendados y consignatarios como el propio Pardo, abogados, médicos, profesores universitarios y artesanos. A través del joven ragrupamiento político, y gracias a una intensa y multiforme actividad, un sector importante de la élite económica e intelectual se propuso construir redes políticas nacionales, capaces de crear lealtades políticas permanentes, utilizables en primer lugar en la campaña electoral, y que después se demostrarían estratégicas para implementar algunas de las reformas pardianas.

Llegado al poder, en medio de la crisis económica más dramática del siglo XIX peruano, cuyo momento álgido fue la bancarrota fiscal de 1874, el gobierno Pardo inició efectivamente una impresionante serie de reformas con las que se intentó por un lado poner fin a la precariedad de los años del guano y a la «prosperidad falaz», restableciendo el crédito interno e internacional del país y asegurando la autonomía económica del estado gracias a la creación de recursos ordinarios estables. Y esto gracias no solo a la habitual práctica de la renegociación de la deuda exterior, sino también con nuevas medidas, como la implementación de un paquete tributario integral, que comprendía impuestos directos e indirectos, la generalización y regularización de la base tributaria y la administración de una parte de las entradas por parte de los nuevos Concejos departamentales, provinciales y distrituales

(creados en sustitución de las viejas municipalidades y agencias municipales por la ley de municipalidades de 1873)[14]. Esta medida se proponía no solo mejorar la recaudación de las entradas fiscales mediante la descentralización administrativa, sino también recuperar el control político de un país que tendía a fragmentarse en compartimentos de poder aíslados. A tal fin - y era este el segundo objetivo de la acción del gobierno - para afirmar la soberanía del estado y reconstruir un principio de autoridad, en la época gravemente puesto en tela de juicio, fueron reformados y reorganizados el Ejército y la Guardia nacional, se seleccionó cuidadosamente una red de prefectos y subprefectos de fe civilista, los cuales desempeñarían un papel protagonista no solo en el mantenimiento del orden público, sino también en la ejecución de las reformas introducidas, por ejemplo, en materia de administración local[15]. A ellos se dirijió directamente, unos días después de la subida al poder de Pardo, el Ministro de Gobierno Francisco Rosas, pidiendo su colaboración para «establecer el imperio de la ley y apartar los obstáculos que entorpezcan el progreso del país»[16]. Ejercicio efectivo de la soberanía, localización y utilización de los recursos, descentralización administrativa: para todo ello no se podía prescindir de un profundo conocimiento del país. En 1873 el Ministerio de Gobierno fue reorganizado; se creó en su seno una Dirección de Estadística articulada en tres secciones: estadística de la población, del territorio y del estado[17]. Como se ha mencionado, ya anteriormente había habido instituciones análogas, pero bien poco habían logrado; la Dirección instituida por Pardo pudo sin embargo gozar del nuevo clima cultural de la capital, influido por la difusión del positivismo, y del apoyo gubernativo, el cual se tradujo concretamente en el encargo confiado a la delegación peruana acreditada en los gobiernos de Francia e Inglaterra para contratar en Europa a «una persona competente para que se encargue del arreglo de la Estadística de la República»[18].

La necesidad de conocer y cuantificar los hechos sociales y económicos había empezado a abrirse camino ya a partir de la segunda mitad del siglo, cuando el flujo de las entradas procedentes del guano había hecho más amplio y comprometido el papel económico del estado. En los años sesenta, además, el debate sobre el uso que dar a las entradas del guano y la fuerza de la idea de convertir el ferrocarril en el medio para llegar hasta el «Perú profundo» y transformar toda la república en un «inmenso taller en donde se [elabora] el dichoso porvenir de la nación»[19] había transformado la elaboración de proyectos para la construcción de cada vez más líneas nuevas en un «medio activo de descubrimiento nacional»[20]. A partir de los estudios del

propio Pardo sobre la provincia de Jauja, publicados en 1860 en la «Revista de Lima», fueron apareciendo otros, cada uno de los cuales constituía un vehículo de exploración de porciones cada vez más consistentes del país[21]. A este clima de extendida y creciente «curiosidad» se deben la publicación en 1862 de las obras geográficas de Mateo Paz-Soldán, la aparición en 1868 del primer volumen de la Historia del Perú independiente de su hermano Mariano Felipe, la publicación por la Imprenta del Estado (dirigida desde 1868 por M.A. Fuentes) de la Estadística anual de la industria. Almanaque del comercio de Lima. 1876, escrita por el Dr. Carlos Lemale, de los volumenes de El Perú de Antonio Raimondi, que en 1872 fue llamado a formar parte de una Comisión consultiva de Estadística, que elaboraría el proyecto de creación de la Dirección[22].

Desde 1874 habían empezado a aparecer en «El Peruano» memorias cada vez más detalladas y ricas en información enviadas por prefectos y subprefectos, y además estadísticas criminales, datos sobre el movimiento de la población de distintas provincias, sobre el movimiento mercantil de algunos puertos. Funcionarios gubernativos, hombres de cultura y de gobierno parecían ser víctimas de una auténtica pasión por los números.

La explicación se halla al menos en parte en el hecho de que mientras tanto había llegado a Lima el señor José H. Jorge Marchand[23], contratado en Francia, el cual había inmediatamente asumido el encargo de Director de estadística y había empezado enviando una serie de circulares a prefectos y párrocos con el fin de obtener datos de caracter demográfico y económico de las distintas regiones del país. En realidad Marchand tuvo que hacer frente a una generalizada indiferencia y resistencia por parte de funcionarios de distinto nivel (y en las páginas del periódico oficial desde los primeros meses de 1875 empezaron a aparecer largas listas de «omisos», es decir, de los que no habían respondido adecuadamente a su petición), y a todas las dificultades vinculadas al tradicionalismo del tejido social y a la debilidad de la estructura del estado.

A pesar de ello, el ministro A. García y García, en la Memoria presentada al Congreso en 1876, describió un panorama alentador de la actividad de la Dirección: «para fines del año de 1874 - afirmaba - estuvo corriente la remisión mensual del movimiento del estado civil en cerca de 200 curatos, como asímismo el de todos los puertos del litoral, de los apostaderos del Titicaca y del Amazonas, el de cinco aduanas principales, ocho tenencias de aduanas y nueve hospitales, además de la recolección de los datos anuales pertinentes al despacho del Ministerio de Estado y sus dependencias, de 42

Concejos Provinciales, 60 Jueces de primera instancia, todas las Cortes Superiores, Universidades, Colegios de instrucción media y de educandas, y las escuelas de 64 provincias; de todos los bancos y demás grandes empresas industriales, y de algunos de nuestros ferrocarriles más importantes»[24].

Como veremos, hacia finales de 1875, Marchand estaba plenamente dedicado a los trabajos del censo; en noviembre de 1877, cuando todavía los datos estaban a la espera de su elaboración y publicación, un comunicado de la Dirección de Estadística hacía público que «se ha declarado cancelado [...] la contrata que D. José Jorge Marchand celebró con el Ministro de la República en Francia, para el desempeño de la dirección de estadística»[25]. Quizás irritaba la lentitud con la que procedían las tareas de recapitulación y publicación del mismo censo, al que la prensa limeña había dado una cierta importancia[26]; de forma que el nuevo gobierno Prado, presionado por estrecheces presupuestarias, probablemente había decidido prescindir del director francés. Le sucedió Manuel Atanasio Fuentes, complejo y multiforme personaje, escritor y polemista, auténtico trait-d'union entre la tradicional estadística cualitativa y la moderna cuantitativa, autor, entre otras cosas, de una Estadística de Lima de 1858, la cual constituyó, sostiene Gootenberg, a mitad del siglo XIX «la autopercepción que las clases cultas tenían del país»[27]. Una vez terminada la publicación de los volúmenes del censo, Fuentes se comprometió a la titánica tarea de obtener de las autoridades políticas descentradas y de los párrocos datos constantes y fiables sobre el movimiento de la población especialmente, pero también sobre otros aspectos de la vida económica y social, desde la criminalidad al funcionamiento del correo o al flujo comercial en los distintos puertos de la república.

En el momento de asumir el encargo Fuentes había afirmado algo polémicamente que había encontrado en el archivo de la Dirección muy pocos datos que, por su uniformidad y corrección, pudiesen ser utilizados para elaborar síntesis de caracter nacional. En el informe presentado en 1879 al ministro del ramo, tras expresar la preocupación porque la guerra iniciada sustrajese recursos a la Dirección y llevase a «desatender un servicio cuya utilidad ha manifestado ya la experiencia, pues me ha sido posible suministrar algunos datos necesarios para la guerra misma», Fuentes afirmaba que no era clara para la mayoría la importancia de las encuestas estadísticas. Con alguna loable excepción – añadía el Director – la mayor parte de los funcionarios públicos, prefectos (Fuentes lamentaba el alejamiento por parte del nuevo gobierno Prado de algunos prefectos «pardianos», que se habían mostrado solícitos, enérgicos y laboriosos), subprefectos, gobernadores, jueces,

responsables de puertos y aduanas, de escuelas, hospitales y cárceles, y, finalmente, párrocos, con su informalidad e imprecisión, habían convertido en arduo y a menudo en infructuoso su trabajo y el de sus colaboradores[28].

Entre 1877 y 1879 Fuentes consiguió, con todo, publicar, utilizando en parte los datos recogidos por su predecesor, una serie de trabajos estadísticos de carácter nacional (sobre las actividades de correos y telégrafos, sobre las minas) o relativos a la capital y su provincia (sobre el movimiento de la población de la provincia de Lima, sobre la población «flotante» de la capital, sobre los lugares de detención), y además sobre la actividad parlamentaria y sobre el personal civil, militar, eclesiástico y religioso dependiente del estado[29].

El estallido de la guerra con Chile acabó, sin embargo, por sustraer a la Dirección de Estadística hombres y recursos: Fuentes, enfermo, renunció al encargo[30], algunos de los «indefinidos», oficiales y suboficiales jubilados llamados al servicio activo que, como veremos, habían sido el eje de la operación censo y que después se habían quedado en la Dirección, fueron llamados a otros encargos. Un valor emblemático asumen las noventa y dos cajas de madera, fabricadas expresamente con el objeto de recoger los documentos del censo de cada provincia, que en junio de 1880 por orden del Secretario de Estado en el Departamento de Guerra fueron reformadas y adaptadas para «botiquines para el ejército», mientras su contenido era depositado provisionalmente en el local del Archivo Nacional[31]. Habría que esperar hasta 1883 a que la Dirección fuese reconstituida, esta vez como sección del Ministerio de Hacienda[32].

2. Los nexos censo-proceso electoral

El censo fue, sin duda, el punto más alto de la actividad de la Dirección. De todas partes, ante la inminencia de su realización, se subrayaban las ventajas que traería para el conjunto del país: no solo la administración pública, sino también los particulares, ricos o pobres, comerciantes, industriales y propietarios. Además, subrayaba «El Comercio», «radicales innovaciones de política interna tienen que plantearse desde que nos hallamos contados y estudiado [sic]. Entre otras está la del aumento que recibirá el personal de nuestras asambleas lejislativas, de conformidad con el aumento de la población»[33].

La observación era correcta, ya que la constitución ponía en relación el número de los diputados que cada provincia podía elegir con el de sus habitantes[34]; pero no era solo este el nexo que el sistema electoral entonces en

vigor establecía entre el censo, la formalización de la ciudadanía y el proceso de construcción de la representación. En primer lugar hay que subrayar que no existían leyes ni reglamentos autónomos que dictasen normas para la realización del cuenteo de la población, normas que se encontraban sin embargo comprendidas en la ley de censo y registro cívico, aprobada en 1861 y todavía en vigor en los años de Pardo; la cual comenzaba por identificar, precisamente, su propia razón de ser con la necesidad de «dar cumplimiento a la ley de elecciones»[35]. Así pues, si la cultura de la época consideraba el censo de importancia fundamental en relación con la acción gubernativa y con los intereses de los ciudadanos, es también cierto que las leyes en vigor lo vinculaban estrechamente con la dinámica del sistema político, siendo en muchos aspectos la bisagra de los mecanismos de construcción de la representación.

La ley definía el censo, o «registro general de la población», como el «libro en que se inscriben los nombres de todos los habitantes de cada una de las provincias en que se divide la república, con expresión del lugar de su nacimiento, sexo, edad, condición, profesión o ejercicio, y de las calidades designadas en el artículo 38 de la Constitución» (art. 1). Su realización se confiaba a «comisionados», nombrados por los prefectos, uno por cada provincia[36]; estos comisionados trabajaban en colaboración con adjuntos, que podían ser los gobernadores y sus tenientes, los sacerdotes, los «síndicos, comisarios o individuos notables» (arts. 2 y 3) y ayudados por amanuenses cuyo número variaba según las dimensiones de las provincias. Los gastos estaban cubiertos en parte por el Estado y en parte por las municipalidades, en la medida de sus rentas (art. 4). El reglamento especificaba además el tipo de información que se debería recoger («patria, nombre, edad, condición, religión, estado, bienes raíces, profesión u ocupación, instrucción») y daba unas indicaciones genéricas sobre las modalidades concretas para la obtención de tales datos.

Una vez completado, el censo de una provincia era examinado por la municipalidad de la capital de la misma provincia y después pasaba al prefecto, el cual debía aprobarlo u ordenar eventuales rectificaciones. Los cuadernos originales de cada distrito eran conservados por los gobernadores. A partir de estos cuadernos se redactaba el registro cívico, el cual debía contener «por orden alfabético y numeración seguida, los nombres de todos los ciudadanos que conforme al artículo 1º de la ley de elecciones, estén en ejercicio de sufragio» (art. 8). La tarea correspondía en una primera instancia a las municipalidades o a las agencias municipales, según se tratase del

registro de la capital o de los distintos distritos; a continuación el registro debía ser revisado por Juntas que se constituían precisamente en las capitales de provincia y en los distritos y que estaban compuestas por el alcalde (en los de provincia), por los síndicos, jueces de paz y vecinos notables designados por sorteo. Era competencia exclusiva de la Junta la distribución de los «boletos», indispensables para poder votar, y el dictamen de las controversias que en el momento del voto pudiesen surgir a propósito de la posesión de los requisitos legales de ciudadanía.

Tales requisitos estaban enumerados en los artículos 37 y 38 de la constitución de 1860, a los que remitía también la ley electoral. Según aquellos, podían ejercitar el derecho de voto todos los peruanos mayores de 21 años o casados que «saben leer y escribir, o son jefes de taller, o tienen alguna propiedad raíz, o pagan al Tesoro público alguna contribución». A tales condiciones la ley electoral de 1861 (art. 1) añadía la obligación de estar inscritos en el registro cívico del lugar de residencia.

Se trataba de requisitos bastante vagos, no cuantificables, que sería impropio denominar censuales, ya que se limitaban, como mucho, a comprobar la independencia económica del sujeto (no eran otros los motivos que excluían expresamente del voto a los mendigos y a los criados domésticos) y que acababan por consentir el acceso al sufragio a la mayor parte de los varones adultos, comprendiendo también a los indígenas, en su calidad de propietarios de tierras y de contribuyentes. El hecho de que el control de la posesión de estos requisitos estuviese confiada a organismos compuestos por notables locales, en el ámbito de la parroquia/distrito[37] hacía del reconocimiento del derecho al voto una cuestión interna a la comunidad local: en la práctica la inscripción se hacía de oficio, a partir de los cuadernos del censo, sin que los interesados tuvieran que exibir alguna documentación[38].

La amplitud del sufragio estaba en cierto modo limitada y controlada porque la ley diseñaba un proceso electoral indirecto. Los ciudadanos con derecho a voto de las distintas parroquias/distritos en que se articulaba el territorio de cada provincia se reunían en asambleas parroquiales para elegir a los propios representantes en el Colegio electoral provincial; a este organismo correspondía la elección de la municipalidad de la capital de provincia, el o los diputados de la provincia, el o los senadores del departamento, el presidente y los vicepresidentes de la república. La ley establecía que se debía elegir un elector de segundo grado por cada 500 habitantes o fracción superior a 250; además, añadía el artículo 6, «todo pueblo, aunque tenga menos de 250 habitantes nombrará un elector propietario y un suplente.

Las haciendas, parcialidades y pagos se reunirán al pueblo de que dependan». La norma pone de relieve cómo el criterio numérico no se consideraba suficiente para representar correctamente un territorio que aún presentaba características de ancién regime, pues en el existían organismos de tipo comunitario, los pueblos, que reivindicaban el derecho a la propia representación; denuncia, además, cómo el propio pueblo fuera una entidad de confines inciertos, demográfica y territorialmente fluctuante y, por ello, incontrolable[39]. Anteriormente, constituciones y leyes electorales se habían limitado, en general, a establecer la relación numérica entre habitantes y electores[40]; la introducción de la representación de los pueblos se puede explicar con el hecho de que la ley de municipalidades de 1861 había sustraido a muchos de los centros menores la posibilidad de tener un propio organismo municipal autónomo, limitando la posibilidad de instituirlos exclusivamente a las capitales de provincia o a los centros urbanos que tuviesen el rango de ciudad[41]. Y aunque en los distritos podía haber agencias municipales, los márgenes de autonomía de los núcleos menores debían haberse visto notablemente restringidos: de ahí la voluntad de tener una propia representación directa en el organismo que elegía la municipalidad de la capital de la provincia a la que se pertenecía. De hecho el sufragio amplio establecido por la constitución de 1860 (heredera de la tradición gaditana, como la gran parte de las que la habían precedida) y el sistema indirecto habían permitido que multiples sujetos sociales, sin distinción etnica, tuvieran representación propia, favoreciendo de esta forma la supervivencia de fragmentaciones y particularismos, a todo daño de la posibilidad de construir un espacio político nacional.

Pero, en concreto ¿quién decidía cuántos electores de segundo grado podía elegir cada circunscripción? Aquí volvía a ser estratégico el censo: una vez instituida la mesa electoral permanente de cada parroquia, el presidente de la propia mesa «designará, conforme al censo de población, el número de electores que corresponda al asiento electoral» (art. 14 de la ley de elecciones). Este es un aspecto que merece subrayarse, ya que se trata de uno de los puntos neurálgicos de todo el proceso electoral, cargado de relevantes consecuencias. En la práctica, el peso electoral de cada parroquia, y por tanto de cada provincia y departamento, se definía a partir de la decisión de una serie de notables locales, los presidentes de las distintas mesas, sobre la base de un documento, elaborado también en ámbito local, como era el censo efectuado según las modalidades previstas por la ley de 1861.

En realidad se intentó corregir esta norma, que por su excesiva

discrecionalidad podía comportar el riesgo de una multiplicación incontrolada de los electores de segundo grado. En 1862 se aprobó una ley según la cual debía ser el Congreso «luego que se le pase el censo de la República», quien determinase el número de electores de cada provincia[42]. Pero tampoco así se logró resolver el problema, ya que, en realidad, como ya se ha dicho, no existía disposición alguna para la recapitulación general de los datos del censo. El nexo censo-registro cívico-número de electores acabó por generar un círculo vicioso capaz de alterar y falsificar desde la raíz el proceso electoral. En espera del censo, decía la ley de 1862, cada provincia debía mantener el número de electores que tenía en 1853.

El senador señor Santisteban, al intervenir en 1862 en la discusión a propósito de la ley arriba mencionada, había negado explícitamente que aquel Congreso pudiese determinar el número de los electores de todas las provincias, ya que «los censos no vendrán oportunamente. Algunos van viniendo al Ministerio; pero los otros serán remitidos en resumen, porque el trabajo de copiar no se vence fácilmente». Subrayaba, además, otro aspecto del problema: la ley electoral de 1861 «ha reconocido a cada pueblo como una entidad política y les ha concedido el derecho político de sufragar»; pero «según lo que ha pasado el año 53, muchos de esos pueblos, a pesar de ser entidades políticas, no eran conocidas como tales, sino como parte de otros»; el censo era, pues, doblemente necesario: servía para conocer el número de los habitantes, y también el de los pueblos. Concluía el señor Santisteban:

> Se dijo en la ley [de 1862] que ninguna parroquia daría más electores que los que dió el año 53, y ¿dónde constaba cuál era el número de electores que debía dar el año 53? No hemos tenido un solo dato como para haber podido hacer la comparación, y por eso nos hemos visto precisados a aceptar hechos consumados[43].

En síntesis, tanto la identificación del ciudadano elector como la indicación del número de electores de segundo grado, elementos fundamentales del proceso de construcción de la representación, dependían de censos cuyas existencia, precisión y veracidad eran, para decir verdad, bastante discutibles, siendo su preparación dejada a la discrecionalidad de los notables locales, sin que la autoridad del estado pudiera ejercer algun tipo de control o intervención. En realidad no existía una base cierta que asegurase la correcta relación entre población y electores de segundo grado.

3. Buscando al ciudadano «virtuoso»

La ingobernabilidad de los procesos electorales, producida por la normativa en vigor incluso antes que por la habitual práxis de fraudes y violencias, constituía un obstáculo de gran relevancia para la realización del proyecto político pardiano.

La Sociedad Independencia Electoral se había presentado en la campaña eleccionaria con un programa en el que afirmaba su voluntad de asociárse con la tradición republicana de los años de la independencia y de romper con la «lúgubre tradición de medio siglo de desconcierto, en que no siempre ha sido la ley una égida bienhechora ni la República una venturosa realidad»[44]; el objetivo era la fundación de la «República práctica, de la República de la verdad, convirtiendo en realidad las promesas de medio siglo, las palabras en hechos, las teorías en instituciones verdaderas, la aplicación intercadente y caprichosa de la ley en la posesión tranquila del derecho»[45].

Pero la «república de la verdad» necesitaba para realizarse del apoyo activo de los ciudadanos. Para «restablecer la República sobre su verdadero eje de gravedad» había que sustituir las «plebes asalariadas» con los «honorables ciudadanos». Desde la campaña electoral el llamamiento de Pardo y los suyos se había dirigido al ciudadano «virtuoso», «justo e independiente», a los «hombres que no viven en la política ni de la política, a todos los hombres independientes, a todos los hombres laboriosos que constituyen la nación», convocados a colaborar en la realización del programa de «libertad, progreso y orden constitucional» en que se compendiaba el «porvenir de la república»[46]. El mensaje pardiano establecía un nexo ineludible entre ciudadanía, republicanismo y trabajo y se resolvía en el rescate del papel fundamental del trabajo como generador de orden, progreso, decencia y dignidad, en una sociedad en la que las rentas del guano habían producido «ciudadanos degradados», que vivían «en la holganza» del «sudor de sus hermanos». El ciudadano republicano se definía sobre la base de una serie de conceptos contrapuestos: trabajo versus vagancia, orden versus desorden y anarquía, ciudadano versus plebe, productores versus ociosos, nosotros los «decentes» versus los otros, los vanguardistas del «partido avezado al desorden» y «encallecido en las intrigas». A este ciudadano republicano se le pedía que ocupase los «desprestigiados ámbitos del accionar político», que sustituyese las «plebes asalariadas», las «muchedumbres ignorantes» con el «cortejo de honorables ciudadanos» que debían tomar parte en la definitiva construcción de la república: el tan deseado orden, que era cada vez más precario, dida, si reconquistaban los espacios políticos perdidos por los civiles.

Llegado al gobierno, Pardo intentó consolidar, mejor dicho, crear, el tan deseado ciudadano republicano: a tal fin apuntaba la creación y organización de espacios cotidianos donde pudiera gestarse y difundirse la virtud cívica: estos fueron la municipalidad, el ejército, la Guardia nacional, la escuela. En aquellos lugares, de activa interacción social, el gobierno civil fomentó a que el ciudadano participante, el soldado defensor de la civilidad, el trabajador productivo y la milicia ciudadana armada se autodescubriera y fortaleciera. En especial la escuela debía convertirse en el instrumento clave de un vasto proceso de homogeneización cultural, capaz de forjar una identidad colectiva cohesionadora, «la patria», y de socializar y disciplinar a los «ciudadanos republicanos»[47].

Pero, mientras tanto ¿cómo dar al ciudadano republicano, al ciudadano virtuoso indispensable para el desarrollo y realización del proyecto pardiano, la posibilidad de emerger, de hacer notar su importancia y su voz, cómo vencer el temor, cómo «sacudir el desaliento inveterado» y evitar que en las elecciones siguiesen ganando los «capituleros»? «Perdidos cada uno de nosotros en la soledad de nuestro hogar, o absorbidos por nuetro trabajo hemos dejado comúnmente abandonada a la ventura la formación de los poderes públicos», afirmaba Pardo en el discurso de aceptación de la candidatura, en 1871. El obstáculo principal lo constituía la práctica de la violencia dominante en los actos electorales, práctica – como ya se ha dicho - creada y consentida en cierta medida por la ley electoral en vigor, que preveía el sufragio indirecto, y por la misma constitución, que concedía el sufragio de primer grado a todos los hombres adultos, aunque no supieran leer y escribir.

El nudo que había que deshacer residía pues en la reforma de tales normas. En varias ocasiones Pardo y los suyos habían afirmado la urgente necesidad de modificarlas: lo había sostenido el mismo Pardo en el mensaje leído ante el Congreso en noviembre de 1872, pocos meses después de la asunción del cargo presidencial[48]. En 1874, desde las páginas de la «Gaceta judicial» Luis Felipe Villarán, abogado, de declarada fe pardista[49], afirmó la necesidad de pasar al sufragio directo y restringido.

> Por grande que sea el número de los excluidos - afirmaba Villarán - entre nosotros, su cifra será la dolorosa medida del estado de incultura de nuestros pueblos, y esa exclusión que no lastima la verdad del sistema republicano, sino antes bien la depura y ennoblece, será un estímulo eficaz en los incapacitados, para alcanzar la instrucción, y, en la administración local, para difundirla.

El sistema indirecto había sido preferido, considerando que podía

facilitar el sufragio de quienes eran incapacaes de apreciar debidamente las cualidades de los candidatos; pero en realidad no hacía sino «abrir cómodos caminos al abuso y falsificar fácilmente el voto público». En realidad - insistía Villarán - era necesario tener la fuerza de afirmar que

> la incapacidad debe ser excluida cualquiera que sea el sistema que se adopte, porque, tratándose de una función social cuyas consecuencias aprovechan o dañan directa e indirectamente a la asociación, esta tiene el derecho y el deber de negar toda intervención en ella a los que, por su ineptitud o falta de moralidad política, le ocasionarán grave e irreparable daño: y se olvida, además, que tan perjudicial es el voto de un mal candidato, como en favor de un mal elector.

Según Juan E. Lama, también él abogado, profesor y oficial de la Guardia nacional, «la amplitud con que se concede el ejercicio del sufragio es, quizá, la causa eficiente del abuso que se hace en las elecciones, u [sic] de que hasta hace poco tiempo, raras eran las personas de alguna importancia que intervenían en ellas»; por otra parte, como no era posible modificar en breve tiempo el relativo artículo constitucional[50] para poder «conceder el ejercicio del sufragio a solo los ciudadanos que pueden ejercerlo en beneficio público, [...] conviene que la actual legislatura adopte alguna otra medida, que las evite en adelante»[51].

Siempe en 1874 el Ministro de Gobierno F. Rosas dirigió al Congreso una seria advertencia en pro de la necesidad de introducir en la ley electoral radicales modificaciones; en el Congreso extraordinario de 1873[52], añadía el ministro, se había presentado un proyecto, acogido favorablemente por la H. Cámara de Senadores, que «abunda en sanas ideas, y contiene disposiciones apropiadas para cortar la mayor parte de los abusos que convierten nuestras elecciones en verdaderas batallas»; si se aprobase «se acercarán a las urnas eleccionarias los verdaderos ciudadanos y de ellas saldrán revestidos de prestigio y de respeto los nombres de los elegidos del pueblo»[53].

4. El debate sobre la ley de censo, registro público y elecciones

Desde almenos dos legislaturas se discutía en la Cámara un proyecto de ley de censo, registros cívico y elecciones que había finalmente obtenido la aprobación del Senado y que gozaba evidentemente del apoyo del gobierno. Se trataba de un texto largo y complejo, que una vez más volvía a proponer las estrechas conexiones entre el censo y el proceso electoral[54].

Una parte consistente de los diputados manifestó desde muy pronto su oposición al proyecto en su globalidad, acusándolo de inconstitucionalidad; la ley propuesta - se decía - intentaba subrepticiamente restringir el derecho

de sufragio, sorteando las normas previstas para la reforma de los artículos constitucionales. Objeto de discusión era el artículo 40, el cual contenía algunas «aclaraciones» del artículo 38 de la constitución, encaminadas a hacer más rígidos y cuantificables los requisitos para el electorado activo de primer grado y que, si eran aplicadas, habrían acabado por restringir su extensión. El artículo en cuestión establecía que no podía considerarse capaz de escribir quien sabía solo firmar, que «jefes de taller» podían ser definidos solo quienes «tienen establecimiento público y pagan la patente que les corresponde», que, para la atribución del derecho de voto había que entender por propietarios de bienes inmuebles a quienes «poseen un fundo que rente más de cien soles al año». Al vislumbrar la posibilidad de hablar de restricción del sufragio, hubo también quién, como el deputato Pérez, miembro de la Comisión de legislación, se apresuró a afirmar que en tal caso «se marcharía en linea recta al voto directo, al ideal de la libertad eleccionaria»[55].

Frente a las peticiones de aplazamiento avanzadas por la oposición, la presidencia de la asamblea intentó concentrar el debate sobre los primeros títulos, los referidos al censo y al registro cívico, sobre los que, con todo, no faltaban enfrentamiento y confusión. En primer lugar, ¿qué había que entender por censo? Para el señor Pfluker tenía que ser un cuadro estadístico «en que conste el número de la población y todos los requisitos que den a conocer las condiciones de esta población»; razón por la cual no debía contener los nombres de los habitantes del país, que debían indicarse solo en los registros de los distritos, a partir de los cuales se debía formar el registro de la provincia, que una junta específica debía utilizar después para redactar el registro cívico y entregar las «cartas de ciudadanía»; por lo tanto proponía que la definición de censo contenida en la ley de 1861, tomada por el primer artículo de la ley en discusión, fuese sustituida por la siguiente: «El censo de la república es el cuadro estadístico de todos los habitantes del territorio peruano con expresión del lugar de nacimiento, raza, sexo, edad, idioma, religión, estado, instrucción, domicilio, profesión, renta y propiedad». La propuesta fue rechazada porque, como explicaba el señor Pividal, un censo hecho como proponía el señor Pfluker, «no satisface la necesidad de tener un conocimiento exacto de la población del país. [...] Yo creo que es conveniente la designación del nombre, porque en la práctica se ha observado la utilidad de esta especificación [...]». Continuaba con el ejemplo de una herencia a la que no se hallase destinatario: «si en el censo se determina el nombre de la persona, se habrá dado fácilmente con ella, haciéndose un bien al individuo, a la familia y a la sociedad en general». Haría falta, sin

duda, más tiempo y más trabajo, pero se obtendría un instrumento mejor.

El problema residía en el hecho de que, a pesar de lo que establecía el Código civil de 1852 y las distintas leyes de municipalidades, que confiaban su formación a las municipalidades y/o a los consejos provinciales[56], con alguna notable excepción (Lima en primer lugar) no había en la república registros del estado civil. Se quería, pues, que el censo desempeñase una serie de funciones impropias, que colmase las lagunas existentes en materia de registros civiles.

Lo que interesa subrayar es que del debate resulta claro que el censo seguía siendo visto sobre todo en relación con las dinámicas electorales. El mismo Dictamen de la Comisión auxiliar de legislación, que acompañaba el texto del proyecto, subrayaba el hecho de que «con la organización del censo, el registro cívico será el verdadero padrón de los ciudadanos hábiles para concurrir a las mesas eleccionarias y no la serie confusa y aun bastarda de nombres inscritos bajo la influencia de las pasiones de partido». Además, a pesar de que desde finales de 1873 existiese la Dirección nacional de Estadística, muy pocos de los que intervinieron suponían la participación de tal institución en la realización del censo, la cual, como mucho, aparece como punto final a donde sería oportuno remitir los datos acumulados por las juntas provinciales, a fin que «se sirvan de ellos las diferentes oficinas, aplicándolos a los diferentes problemas sociales a que pudiera servir de base tan importante trabajo»[57].

Todavía más lejanas estaban las posiciones sobre quién debía hacer el censo. El proyecto proponía que fuese realizado por los consejos de distrito (art. 2) y sobre este aspecto la mayoría de los diputados estaba de acuerdo, pues - se dijo - la experiencia de los «comisionados» previstos por la ley de 1861 había sido negativa, al haber costado mucho al fisco cuando en muchos casos se habían limitado a «exijir a los hacendados, a los jefes de las parcialidades y llenar de cualquier modo el expediente», provocando entre otras cosas la desconfianza y la oposición de los indígenas, reacios a dar información a los extraños; mientras que los miembros de los consejos conocen a las personas y no provocan resistencia. A fin de cuentas, sostenía el señor Solar,

> la formación del censo y registro cívico es una operación por su propia naturaleza local, y la base de todas las municipalidades y corporaciones que deben representar la voluntad popular. No se puede concebir la existencia de ninguna de estas corporaciones si no se ha tenido por base un censo; y desde que este debe servir de base a multitud de operaciones de los mismos concejos, es claro que cuando se trate de su formación no se puede prescindir de ellos.

A esta visión estrictamente municipalista otros diputados oponían la idea por la cual era el gobierno quien debía hacerse cargo del censo, ya que, como afirmaba el señor Távara, se trataba de «una operación en que está interesado el estado, pues de su buena formación depende el cumplimiento de muchas leyes [como] la ley de reclutamiento»; ya que, en fin, el Censo general de la república

no puede estar encomendado a otro poder que al Gobierno, porque los elementos necesarios no pueden estar sino en sus manos [...]. El Congreso es llamado a determinar el número de electores; y como el censo determina ese número, es claro que ese documento debe ser remitido a las Cámaras con toda la autoridad debida [...]. Formado el censo por autoridades que no tienen elementos bastantes para hacerlo, no tendría autoridad alguna y no podría llamarse un verdadero censo. El censo en todas partes del mundo está encargado al gobierno, que es el representante de la Nación[58].

El proyecto entregaba la realización del cuenteo de la población a los consejos de distrito, pero preveía además la creación de una Junta, con sede en las capitales de provincia, compuesta por personal permanente y asalariado (art. 14), encargada de formar el censo de la provincia «con vista de los censos que remitan los consejos de distrito»(art. 19), de formar el registro cívico de cada distrito y de entregar las «cartas de ciudadanía» que atestaban el derecho a votar, cartas que se pretendía transformar en documentos permanentes con el fin de evitar que se perpetuasen los habituales abusos en su distribución. La junta, que constituía el elemento más novedoso del proyecto, suscitó mayores enfrentamientos, sobre todo en lo relativo a su situación, lejana de los distritos, y a su composición, controlable - se dijo - por los consejos provinciales y departamentales. Se muestra evidente la sospecha que el nuevo organismo logra suscitar, siendo su actividad encaminada a controlar y/o alejar de las parroquias/distritos la selección del electorado. Muy pocos - se dijo - serían los ciudadanos que de lugares lejanos irían a la capital de la provincia a retirar la propia carta de ciudadanía, así que, de hecho, la introducción de la junta constituía un enésimo sistema para reducir el número de votantes, centralizar las elecciones y, así, «matar el sagrado derecho de sufragio», poniendo a su libre ejercicio «trabas e inconvenientes de todo género»; sería mucho mejor si se hubiese creado una junta por cada distrito. Propuesta inaceptable para los partidarios del proyecto, para quienes si se crease una junta de censo y registro cívico por cada distrito, a parte de las dificultades prácticas,

vendría a falsearse la ley, y no habría una oficina con responsabilidad bastante para conservar la pureza del censo y registro cívico. Si entregásemos el censo y registro

cívico a las juntas de los distritos, todas las garantías con que esta ley viene rodeando la libertad del sufragio, desaparecerían por completo[59].

Al concluirse la reunión del Congreso, la situación no dejaba esperanza alguna de una rápida aprobación de la reforma. Ese año hubo también una prórroga de los trabajos congresuales, y al año siguiente una convocatoria extraordinaria, pero la ley de censo, registro cívico y elecciones desapareció del orden del día de los trabajos. Se acercaban las elecciones y en el país no existían ni censo ni registros fiables; la «república de la verdad» seguía apoyándose en raíces muy poco estables, y el «ciudadano republicano» seguía siendo, con palabras de McEvoy, un «fantasma huidizo».

El Consejo provincial de Lima, desde mayo de 1874, se había movilizado y había finalmente obtenido, por medio de la Dirección de Estadística y el prefecto del departamento, la autorización gubernativa para efectuar el censo de la población de la capital. Sin embargo, en septiembre, el alcalde señor Denegri comunicó a la Junta directiva del Concejo provincial que

a pesar de tener muy adelantados los trabajos para levantar el censo de Lima, había trepidado en llevarlo adelante porque había visto un proyecto de ley en una de las Cámaras, según el que debía hacerse esta operación por [los Concejos] de la República, y en condiciones tales que cualquier trabajo que ahora se hiciese quedaría nulo y como no hecho en el caso de aprobarse aquel proyecto[60].

Se refería al proyecto del que se ha hablado en las páginas anteriores. A fines de 1874 el gobierno no parecía pues intencionado a emprender directamente el censo; el presupuesto ordinario y extraordinario para el bienio 1875 y 1876, aprobado en junio de 1875, no preveía partida específica alguna[61].

5. El censo

Del censo no se volvió a hablar durante meses, ni en el Congreso, ni en las páginas de los periódicos, pero probablemente sí se habló, y mucho, en las reuniones de la Dirección de Estadística y del gobierno, en cuyo ámbito es posible que un peso relevante tuvieran las sugerencias del señor Marchand; hasta que, sin aviso previo, la circular de 18 de noviembre de 1875 puso en marcha la poderosa máquina del censo, en cuya organización el gobierno comprometió toda su fuerza y capacidad de mobilización. El primer paso fue dirigido a la preparación del personal político que debía colaborar en la recogida de los datos. La circular pedía a cada prefecto que revisase

en el día el personal de los Gobernadores de su dependencia, mudando a los que no sean apropiados para el caso [ya que] estos cargos deben estar desempeñados por las

personas más inteligentes, mejor relacionadas y de más elevada posición de los pueblos, los cuales, como es natural, deben reunir las condiciones indispensables de poseer las primeras letras, escribir y un conocimiento completo de la localidad en toda su extensión.

Su colaboración, así como la de los subprefectos, era esencial. A unos y otros se pide (en circulares de marzo y abril de 1876) que actúen con «celo y tino», ya que el Gobierno

confía no tanto en la acción oficial, cuanto en el empeño personal que tome U., no omitiendo diligencia alguna que juzgue conducente, salvando las competencias que se susciten, conciliando los ánimos excitados por malas pasiones o por conceptos equivocados [la extendida idea, por ejemplo, de que el censo tuviese un valor fiscal, o fuese premisa para el reclutamiento militar], estimulando el patriotismo y el espíritu de provincialismo, allanando con sagacidad y medidas prudentes todos los obstáculos que surjan, tomando, en fin, tanto interés como en negocio propio, porque tal es la conducta que el Gobierno tiene derecho de esperar de sus amigos, así como la Nación de sus buenos servidores[62].

Ya con anterioridad, considerada «la falta de un cuadro oficial completo del territorio», se había confiado a A. La Rosa Toro el delicado encargo de su redacción. El problema venía de lejos, como había afirmado M.F. Paz-Soldán en la introducción de su Diccionario geográfico-estadístico[63], puesto que «nada es más difícil en la Geografía política del Perú que saber con seguridad si una población o fundo rústico pertenece a tal o cual Distrito». Y esto porque desde los tiempos de la Colonia «se crearon Intendencias, Provincias y Departamentos según las necesidades del momento; pero sin determinar, con precisión cuales eran los límites de cada una de ellas, siguiendo el ejemplo de la antigua demarcación que tampoco detallaba esos linderos». A este problema se añadía otro, ligado a la complejidad y variedad de los términos utilizados para definir los distintos tipos de poblaciones, y al hecho de que «son pocas las poblaciones en el Perú que conforme a la ley llevan el nombre de villas, ciudades, o pueblos». Estas definiciones, que daban derecho en primer lugar a distintos niveles de autonomía administrativa, tenían que ser atribuidas por una ley apósita, consiguiente a la presentación de un expediente «en que se acredite el número de habitantes, los recursos, y los adelantos en agricultura, industria y comercio de la localidad de que se trate»[64]. En 1877 el mismo M.F. Paz-Soldán sería llamado por el gobierno del general Prado para presidir una Comisión de demarcación política, judicial y eclesiástica, a la que le fue dado el arduo encargo de presentar un proyecto de división territorial de la república, que en lo posible sobreponiera los límites de las

distintas jurisdicciones, y al mismo tiempo introdujera en la situación existente las modificaciones que se considerasen oportunas para el bienestar y el desarrollo de los pueblos. La Comisión redactó un «Proyecto de demarcación política» (sobre los demás aspectos ella advirtió que no había dispuesto ni del tiempo ni de la colaboración suficiente), acompañado por una propuesta de ley dirijida a fijar de una vez para siempre la terminología que había que utilizar para definir las diferentes poblaciones y las características que había que tomar en cuenta para la creación de nuevos departamentos, provinciay y distritos y para la atribución de los títulos de ciudad, villa, pueblo. Presentado al Congreso de 1878, el proyecto no llegó a ser discutido[65].

El resultado del trabajo de La Rosa Toro fue una publicación de gran interés, compuesta por cuadros en los que las ciudades, villas, pueblos, aldeas, caseríos existentes en la época se enumeraban ordenadamente según el distrito, la provincia y el departamento al que pertenecían en base a las leyes y a las informaciones disponibles[66]. Otros cuadros trataban de reconstruir la historia de la demarcación política en el país desde la colonia y siguiendo su desarrollo en los tiempos más recientes, de 1850 a 1862 y 1875. Las páginas conclusivas indicaban las fechas de creación de las mayores circunscripciones y elencaban las ciudades, villas y pueblos que según las leyes existentes tenían derecho a ser definidos como tales.

La operación tenía, como es evidente, un fuerte significado político, ya que constituía el primer intento de leer por medio de pautas homogéneas, uniformes y definidas desde lo alto, un territorio en el que se entrelazaban y sobreponían jurisdicciones diferentes, en el que tradiciones y costumbres tenían más fuerza y reconocimiento del que tenía la ley del estado, y habían dado orígen a antiguos privilegios. Tenía, una vez más, relevantes conexiones con el proceso de construcción de la representación, gracias al famoso art. 6 de la ley de elecciones de 1861, que atribuía a cada pueblo el derecho a designar un elector.

Un «pueblo» era pues una entidad reconocida y dotada de derechos, pero también era - ya se ha mencionado - una entidad de confines y población inciertos y fluctuantes: escribía Paz-Soldán que «hay pueblos que apenas tienen veinte casuchas y sus pobladores no llegan a cincuenta [...]. También es frecuente que aunque el titulado pueblo es pequeño y miserable, está rodeado de aldeas, llamadas parcialidades, estancias, etc. y esta suman una población más o menos numerosa»[67]. La ley de elecciones de 1861 reconocía esta realidad, desde el momento en que establecía de manera vaga que

«haciendas, parcialidades y pagos se reunirán al pueblo de que dependan». Establecer, o mejor, intentar establecer confines, definiciones, pertenencias claras (tal distrito pertenece a tal provincia, tal pueblo a tal distrito, etc.) significaba «fijar» al mismo tiempo la población, la cual, en el momento de las elecciones, del cómputo de los electores atribuibles a esta o aquella circunscripción electoral, se convertía en un recurso, en una fuente de poder.

Volviendo a los preparativos del censo, el 4 de diciembre un decreto del Ministerio de Gobierno dispuso que se llamasen de nuevo al servicio activo «de la condición de indefinidos en que se encuentran [sigue la lista de los nombres de los 96 coroneles, tenientecoroneles y sargentos mayores] que se pondrán a disposición del mismo [Ministro de Gobierno] para recibir las órdenes e instrucciones que convenga»[68]. Estos «delegados», designados uno por cada provincia, recuerdan en cierta medida los «comisionados» de la ley de censo de 1861, pero bien visto, son profundamente distintos, ya que en primer lugar son nombrados directamente por el Gobierno, y, además, en la mayor parte de los casos son totalmente extraños al lugar en que deben operar. Esto podía favorecer su autonomía e imparcialidad, y su lealtad hacia el gobierno que estaba ofreciéndoles la oportunidad de ganar un sueldo completo, y quizás, de futuras gratificaciones. Los periódicos de la capital de inspiración anti-gubernativa («La Patria» en especial) polemizaron sobre el modo en el que habían sido reclutados los indefinidos, que consideraban ilegal, y más en general se mostraron perplejos sobre la decisión misma de efectuar el censo de ese modo, sin tomar en cuenta la ley en vigor. «La medida - replicó «El Comercio» - es de la más alta conveniencia [...]. El gobierno no debía [...] dejar pasar más tiempo sin satisfacer la gran necesidad social que el país tiene [del censo]»; además, en lo que se refiere a los «indefinidos», estos habían sido elegidos entre los más aptos y tenían la virtud de

> estar acostumbrados a servir con buena voluntad [...]. Por más que, como se ha insinuado, los jefes comisionados para levantar el censo fueran todos desafectos al actual orden de cosas, esta circunstancia no excusaría su renuncia, pues a nadie puede ocultársele que el servicio que de ellos demanda el gobierno no es de aquellos que se prestan a un partido, sino que redundará en provecho del país en general[69].

Según las instrucciones gubernativas[70], los «delegados» debían apoyar a las autoridades departamentales y provinciales y servirles de guía, explicándoles cómo debían ser ejecutadas las distintas operaciones del censo, preliminares y definitivas. Tenían que llegar a la provincia a la que se les había destinado algunos meses antes del momento establecido para la encuesta

de los datos: en efecto, los primeros dejaron Lima a fines de febrero, pero en marzo aparecieron en algunos periódicos alusiones polémicas a propósito del hecho de que algunos de ellos todavía paseaban por las calles de la capital, «siendo un gasto para el estado»[71]. Su tarea consistía en primer lugar en controlar que los prefectos hubiesen recibido de sus subordinados la lista completa de los distritos que formaban cada provincia, de los «caseríos, establecimientos del Estado, establecimientos de beneficencia, colegios, monasterios, conventos, casas religiosas, hoteles y tambos, y también haciendas, estancias, asientos minerales en explotación»; y que después hubiesen sido correctamente identificados los «empadronadores», quienes en los centros urbanos[72] debían ser los «vecinos, escogiendo entre los más notables, uno por cada calle, y en las grandes ciudades, uno por cada lado de la calle, si es posible», en el caso de la población rural[73], cada «propietario o arrendatario del fundo que la comprenda», y en el caso de la población especial (que residía en «establecimienos públicos o privados», como cuarteles, hospitales, colegios, conventos, haciendas, estancias, asientos mineros etc.) cada «jefe superior o director». Por último, tenían que vigilar con extrema atención la distribución y recogida de los impresos en los que había que registrar los datos, y el adiestramiento de los empadronadores.

Quien dirigía las operaciones eran pues los «delegados», en colaboración con las autoridades políticas de distintos niveles, mientras las municipalidades habían sido totalmente excluidas como tales (aunque, obviamente, sus miembros pudiesen actuar como empadronadores, especialmente en los centros más pequeños y en las áreas rurales). Como ya se ha dicho, el Consejo provincial de Lima se había desinteresado completamente del censo, en cuanto supo que parecía que el gobierno estuviese a punto de efectuarlo; tampoco en las actas de las sesiones de los consejos provinciales de otras capitales departamentales, como Trujillo y Ayacucho, cuyas Actas han sido revisadas para los años 1875 y 1876, hay huella de participación en las operaciones censuales.

Pero ¿cuáles eran los datos que se quería recoger? En este caso las instrucciones, que, por lo demás, habían ignorado ley y reglamento de 1861, remiten a lo en ellos establecido (arts. 11, 12, 13, 14 y 15 del reglamento), pero introduciendo aclaraciones y especificaciones, especialmente para aquellos datos que se refieren a los requisitos para el ejercicio del sufragio. Los empadronadores debían presentarse de casa en casa, interrogar en primer lugar al jefe de la familia y después a los otros miembros de la misma. De cada individuo, había que registrar el domicilio habitual, la edad, el sexo, la

raza (que podía ser blanca, india, negra, mestiza o asiática), la religión, la nacionalidad, el estado civil, la profesión, las eventuales propiedades, divididas en territoriales (rústicas o urbanas) e industriales (comerciales o manufactureras). En cuanto a la edad, había que hacer la clasificación en grupos de cinco años, con la única excepción de los jóvenes de 20-21 años, los cuales «por ser los que eventualmente entren en el ejercicio del sufragio» debían estar indicados en una columna especial. En lo que se refiere a la instrucción, la circular consentía en los casos de duda que se verificase la declaración del censado, pero sugería evitar excesivas insistencias con los ancianos y con las mujeres; en el caso de los hombres, sin embargo, invitaba a «[mostrar] mayor empeño en cerciorarse del grado de instrucción a que han llegado, haciéndoles leer las instrucciones, escribir su nombre y previniéndoles en caso de negativa, que los considerarán como incapaces para votar». Por lo que se refiere a las propiedades, las instrucciones introducían algunas aclaraciones, dirigidas a definir qué se entendía por manufactura (es decir «toda industria grande o pequeña») o á quién había que considerar comerciante. Resulta, con todo, claro que a los empadronadores no se les pedía que especificaran el tamaño o el valor de la actividad y/o de la propiedad, sino solo que señalasen su existencia. La última columna de los impresos consentía, bajo el título de «observaciones» especificar la nacionalidad de los extranjeros domiciliados en el país (ya que la columna de la nacionalidad permitía solo distinguir entre peruanos y extranjeros) y la profesión[74].

El gobierno fijó el día para la encuesta de los datos, el 14 de mayo para la población urbana y la especial (los peruanos fueron invitados a quedarse en casa desde las ocho de la mañana hasta las ocho de la tarde hasta que hubieran sido censados) y los ocho días siguientes para la población rural; en algunos departamentos, donde los delegados habían detectado dificultades de distinto tipo, como Huancavelica y Ayacucho, o donde los habitantes estaban ocupados en actividades económicas particulares (p. ej. la feria de Ayacucho) el censo se hizo una semana después. Los últimos días fueron de una actividad febril. El gobierno envió circulares a los ministerios para que solicitasen la colaboración de sus subordinados para facilitar el cuenteo de la población llamada especial. Los prefectos invitaron a los Concejos provinciales a no dar permisos «para espectáculo público, de ningún género, dentro de las horas señaladas para la referida operación». En Lima «El Comercio» publicó una larga lista de los empadronadores, calle por calle, acera por acera. Lo mismo hizo «La Bolsa» de Arequipa[75]. «El Comercio» del 12

de mayo publicó un facsímil en blanco del impreso usado para la encuesta de los núcleos familiares, invitando a los ciudadanos (que podían recibirlo gratuitamente en las sucursales del periódico) a rellenarlo por anticipado, para acelerar y facilitar el trabajo de los empadronadores. A las deseables mejoras que - se decía desde todas partes - el censo llevaría a la administración del país, un artículo de «La Bolsa» añadía una más concreta e inmediata esperanza: gracias al censo

podrá contarse también [...] con los elementos precisos para organizar el registro cívico, que solo habrá de merecer fe haciendo que emane del censo, y desterrando para siempre el que desde largo tiempo atrás ha venido viciando hasta el extremo de quedar convertido en nada otra cosa que un conjunto incoherente y fabuloso de nombres, adornados con los caracteres que la ley requiere para el ejercicio del derecho de sufragio [...]. Estamos ciertos de que en este, figurarán cuando menos, para solo la población diez o doce mil ciudadanos, cuando es casi seguro a nuestro juicio que, con sujeción a los requisitos de la ley, su número quizá no suba al de tres mil[76].

Llegó por fin el día establecido, el censo se hizo, aunque no faltaron dificultades de todo tipo, como explicó el Ministro en su relación al Congreso. Superada la «universal repugnancia con que en todo el mundo se mira la formación del censo»[77] gracias a la obra de persuasión de autoridades y delegados, otras dificultades se presentaron, ligadas al ambiente físico, a la falta de caminos y de medios de transporte, a la desconfianza de la población, y, a veces, a su efectiva resistencia: en el departamento de La Mar «las indiadas […] se pusieron en armas al solo nombre de Censo». En muchos centros menores «fue preciso poner nombre a las calles y número a las casas»; otras veces los problemas vinieron de la ignorancia o falta de colaboración de los empadronadores: unos vecinos pidieron de ser pagados, con otros «ha sido menester que el Subprefecto los halague, o […] los enamore, para poner en juego sus servicios que, dice un Delegado, consiguió en su provincia únicamente a fuerza de diplomacia y galantería con ellos».

Siguiendo las instrucciones, los delegados hicieron un primer cómputo general de la población de las respectivas provincias (lo que permitió a los periódicos locales publicar algunos datos), después volvieron a Lima con todo el material recogido y allí se pusieron manos a la obra, bajo la guía de Marchad y después de M.A. Fuentes, para ordenar y organizar los datos, hasta la publicación del Resúmen y de los siete volúmenes definitivos. En ellos fueron publicados los datos de interes general, pero no aquellos que se referían a los requisitos de los sufragantes, los que interesaban sobre todo para la redacción del registro cívico: a este propósito un decreto de 1877

estableció que los Consejos provinciales debían tener una copia del censo de la propia provincia, del que, a su costa, debían hacer copia[78]. ¿Cuantos Consejos obedecieron? Del censo de1876 no hé encontrado huella en los archivos de Trujillo y Ayacucho, y tampoco en el archivo de la Municipalidad de Lima (donde se encuentran censos de 1831, 1860 y 1866); lo que quizás puede explicarse considerando las sucesivas vicisitudes del censo.

Fuentes expresó fuertes críticas en relación con la organización del censo. «Por muchas y previsoras que fuesen las determinaciones del Gobierno, como en realidad lo fueron, sinceramente hablando, no han respondido», escribió[79]. Se habían querido recoger demasiados datos, mientras otros paises (Francia, Portugal) en los primeros intentos habían procedido con mayor cautela, limitándose a pedir un número bastante limitado de datos. Los delegados tendrían que haber llegado antes a las poblaciones para conocer mejor el ambiente en el que había que trabajar; algunos de ellos, en realidad una minoría, habían trabajado mal, al igual que varios subprefectos y gobernadores. Por la imperfección de los cuadros entregados a los empadronadores, los datos sobre nacionalidad y profesión habían sido recogidos de una manera inadecuada; por lo tanto se había decidido de no publicar el cuadro general de las profesiones, al mismo tiempo incompleto y absurdo.

Pero si no afirmó, como lo hizo el ministro García y García, que el censo había sido un éxito, Fuentes debió, en todo caso, admitir que «él es un ensayo cuyos resultados son más lisonjeros que muchos de su clase practicados en otros paises».

6. Las posibles implicaciones del censo

A pesar de sus límites, el censo era, pues, un hecho. ¿Cuáles fueron sus posibles implicaciones? En septiembre de 1877 «El Comercio» publicó un largo oficio del Jefe de la sección de estadística del Concejo provincial de la capital, señor F.P. del Castillo, que, por la importancia de las afirmaciones contenidas, cito extensamente. Para facilitar la comprensión anticipo que, cumpliendo lo prescrito por el Código civil de 1852 y por la ley de municipalidades de 1873, desde 1874 el Concejo de Lima, único en todo el país, se había dotado de los registros del estado civil.

Esto es lo que escribía el señor del Castillo, preanunciando la próxima entrega del registro cívico de las cinco parroquias de la capital.

A estar aprobado el censo que en 14 de mayo de 1876 hizo levantar el supremo Gobierno, él hubiera sido la fuente directa y única del actual [registro cívico]. Según ese censo tiene Lima 100.156 habitantes. De estos son ciudadanos, esto es

peruanos mayores 21.870. Este guarismo comprende a los que sirven en los cuerpos del ejército, de la gendarmería y policía, a los que se encuentran en los lugares de detención y castigo; a los vagos, mendigos y sirvientes domésticos; todos los cuales, o no gozan en lo absoluto, o no pueden ejercer el derecho de sufragio. Comprende así mismo a los ciudadanos que, siendo vecinos en otros puntos de la república y solo transeúntes en Lima, han de ser considerados sufragantes en los distritos de su vecindad, mas no aquí [...].

Según el censo, pues, y las restricciones legales, el número dicho, de 21.870 ciudadanos legales, queda reducido, como fácilmente puede verificarse, a un máximo variable a lo sumo entre 7 y 7.500 sufragantes.

Pero el censo no distingue los vecinos de una población de los que son en ella transeúntes; y además no hace clasificación alguna en cuanto a oficio, artes, industrias, etc.; de modo que no hay mayor de edad a quien no sabiendo leer y escribir[80], no atribuya alguna ocupación de nombre caprichoso, que en realidad debería frecuentemente considerarse como de servicio doméstico. Estas imperfecciones de la única fuente exacta y verdadera de la población [...] han producido un error de 4.000 sufragantes [...]. Con todo, el registro cívico que la comisión va a someter a la aprobación del Honorable Concejo [...] consta solo de 11.512 nombres.

El que rigió en 1872, rectificado también en 1875, constaba de 25.327 [...]. Es fácil explicar cómo la administración municipal llegó a acumular estas fabulosas cifras. Hasta julio de 1874 no poseía documentos auténticos sobre la mortalidad anual [...]. Así en cada bienio sucesivamente han quedado subsistentes en el Registro Cívico, acreciendo el total primitivo, gran número de los que en años anteriores habían fallecido; a la vez que la Municipalidad durante la formación del Apéndice a este documento, [...] seguían [sic] la extraordinaria práctica de acordar el derecho de decidir sobre la formación de los poderes públicos a cuantos tenían audacia para arrogárselo, sin prueba de identidad personal, de vecindad, de ocupación, ni siquiera de nacionalidad. De esta manera las autoridades mismas, reguladoras de los actos fundamentales de la soberanía nacional, autorizaron, protegieron los fraudes más groseros.

En consecuencia, proseguía el funcionario,

el que no sabía leer, el vago y el criminal que los tribunales reclamaban, el provincial de tránsito y el extranjero que no querían ver en la carta del ciudadano sino una mercancía y en el voto sino una ocasión propicia para hacerla valer, han alcanzado siempre en las cinco parroquias, y varias veces en cada una con supuestos nombres, inmediata inscripción en el Registro Cívico; mientras que el verdadero ciudadano, sabiendo que no le era dado disputar a la venalidad y a la violencia de estos el éxito del tabladillo, tenía tan en menos que se le reconociera por tal ciudadano como el tomar parte en las elecciones.

La falsedad del registro cívico anterior, que resulta de estas consideraciones, queda palmariamente probada con el siguiente hecho: de sus 17.237 sufragantes no se han encontrado en el censo de 14 de mayo de 1876, con el cual ha sido comparado, sino a duras penas 2.090 [...]. El Registro Cívico actual [...] es el primer documento de esta especie digno e imparcialmente formado por la Municipalidad de esta capital [...][81].

El uso de los resultados del censo, unido a la presencia de los registros civiles, podía pues consentir la modificación decisiva del perfil tanto cuantitativo como cualitativo del cuerpo electoral, reduciendo numéricamente sus dimensiones y consintiendo la afloración del «verdadero ciudadano», como dice el jefe de la sección de estadística, que, bien visto, no es sino el «tan ansiado ciudadano republicano» a quien se dirigía el proyecto pardiano. Todo esto habría sido posible si se hubiese dado la voluntad política de hacerlo, ya que, es justo recordarlo, una ley hasta entonces en vigor, la del censo y registro cívico, seguía dando a los prefectos (la mayoría de los cuales habían sido sustituidos tras el inicio de la administración Prado) el poder de aprobar el censo o de pedir su rectificación, y a los notables locales, miembros de los consejos de provincia y distrito, el poder de redactar el registro cívico.

Habría sido posible, en primer lugar, si el Congreso hubiese llegado a sancionar legalmente el censo, lo cual, sin embargo, no sucedió. El 12 de diciembre de 1878 la Cámara de los Senadores aprobó un proyecto de ley en base al cual el censo de 1876 «servirá desde la fecha para todos los actos legales en relación con el cómputo de los habitantes» (art. 2)[82]. El texto aprobado por el Senado pasó a la Cámara, que comenzó a discutirlo; pero, como recordaba en 1893 el diputado señor Fernández, «hubo observaciones» y el debate se postergó hasta que las apremiantes exigencias de la guerra lo cancelaron de la agenda de trabajos. De modo que, como concluía el señor Fernández, «desde esa época [de la aprobación del censo de 1850] no ha habido ningún otro censo que haya sido aprobado en ambas Cámaras; de manera que el último [de 1876], a pesar de haberlo sido en una, no puede servir de regla, porque en la otra [...] no se aprobó»[83].

Pero las posibles implicaciones del censo no se limitaban a la depuración de los registros cívicos. El proyecto de 1878, además del censo, proponía también la aprobación de «los cuadros de la estadística electoral que se acompañan a esta ley, publicados por el Ministerio de Gobierno en 2 de agosto del presente año, con arreglo al resumen del censo general antes citado» (art. 3). Tales cuadros, recitaba el último artículo, contenían el número de electores que según el censo correspondía a cada distrito, provincia y

departamento y, por ello, que «elegirán desde la fecha cada una de esas circunscripciones territoriales». Los cuadros de los que habla el proyecto estaban incluidos en un opúsculo, alegado al proyecto mismo, cuya introducción firmaba M.A. Fuentes, entonces Director de estadística[84], en aquellos figuran los datos de la población de cada departamento, articulados por provincias y distritos, al lado de los del número de electores que a tenor de tales datos cada circunscripción debía elegir, y el número de los electores que aquellas mismas circunscripciones designaban en ese momento, según la información que el año anterior Fuentes se había hecho enviar de los subprefectos de las distintas provincias. De la comparación resultan evidentes vistosas discrepancias, esto es, había algunos departamentos y provincias que elegían un número de electores de segundo grado bastante más elevado de lo que les correspondería atendiendo a la entidad de su población, mientras, por el contrario, había otros que resultaban infrarrepresentados. Resulta iluminadora la comparación entre el departamento de Cuzco y el de Lima: Cuzco (238.455 habitantes)[85], según los datos proporcionados por los subprefectos, designaba 706 electores, subdivididos en los consejos electorales de sus doce provincias, mientras en realidad, teniendo en cuenta el número de sus habitantes, habría tenido que elegir solo 483; al contrario, Lima (226.992), que elegía 358, habría debido tener 423.

Los cuadros elaborados por Fuentes habían sido construidos remitiendo al art. 5 de la ley de elecciones, es decir, dividiendo entre 500 el número de los habitantes, e ignorando, en cambio, el número 6, el que reconocía el derecho de cada pueblo a tener un representante en el Colegio electoral provincial. ¿Error u olvido? Ciertamente ni una cosa ni la otra, dado que Fuentes titula expresamente cada uno de los cuadros por él elaborados «Cuadro de Electores propietarios y suplentes que deben dar las Provincias del Departamento según el censo de 1876, y de conformidad con el artículo 5º de la ley de Elecciones»; quizás mejor la voluntad de mostrar cómo, aplicando una relación puramente numérica a los resultados del censo, se podía llegar a redibujar la geografía política del país, modificando profundamente el peso electoral de los departamentos y provincias y atribuyendo mayor peso a las regiones costeras que a las andinas, y a las urbanas, que a las rurales. De ser utilizados estos cálculos, el número de diputados enviados por las provincias y el de los senadores de los departamentos quizás no habría tenido fuertes modificaciones, pero notables consecuencias habría tenido la fuerza de las diferentes circunscripciones territoriales en la elección del Presidente, designado por los electores de segundo grado reunidos en los

Colegios electorales provinciales.

En la introducción Fuentes avanzaba otra propuesta. La práctica había demostrado a cuántos abusos daba lugar la intervención de las municipalidades en la redacción del registro cívico y en la distribución de los boletos necesarios para votar, hasta el punto de generar el «fenómeno del que los pueblos del Perú, a pesar de su notable atrazo [sic] ofrezcan proporcionalmente, mayor número de ciudadanos hábiles para ejercer el derecho de sufragio que las naciones en donde están más generalmente difundidas la instrucción y la civilización».Era pues oportuno que el registro de los ciudadanos en ejercicio, que debía ser redactado «con vista del censo y de las prescripciones constitucionales»[86], fuese hecho por la Dirección de Estadística, la cual disponía de los datos necesarios.

El proyecto de ley y las propuestas de Fuentes, como ya sa ha dicho, fueron en balde; el mismo censo no llegó a ser aprobado por la Cámara de los disputados y quedó privado de efecto práctico alguno. La guerra, la ocupacíon de la capital por parte de las tropas chilenas, el largo periodo de guerras civiles que siguieron a la salida de la capital de las tropas de ocupacíon, impidieron en buena parte de los años ochenta el desarrollo de elecciones regulares. Con todo, desde finales de aquella década en la agenda de trabajo ella, el problema del registro cívico y del número de los electores. Aunque entonces hubiese sido aprobado, el censo de 1876 era ya inatendible (la estadística, observaba Fuentes «es la verdad de un día»)[87]; de ahí que un senador propusiera ignorarlo y, dada la imposibilidad de efectuar en tiempo breve un nuevo censo, volver a utilizar como base para el cómputo de la población los padrones de contribuyentes[88]. En 1893 se debatió y aprobó una nueva ley de registro cívico, que confiaba su redacción a una Junta Central del Registro Electoral, compuesta principalmente por representantes de las dos Cámaras y del Gobierno. Volvía aquí la idea, ya presente en el proyecto debatido en los años 70, de hacer de las cartas de ciudadanía un documento permanente, entregado a los ciudadanos con derecho a sufragio en momentos lejanos de las contiendas electorales[89]. La nueva ley, a pesar de haber sido aprobada, no consiguió entrar en vigor en tiempo útil, por lo que, en vista de las elecciones generales de 1896, un decreto del 14 de abril de 1895 estableció que estas se desarrollarían conforme a la ley electoral de 1861, que las Juntas de Registro Cívico se organizarían, una vez más, «conforme a la ley de 25 de mayo y Reglamento de 19 de Noviembre de 1861»; y que, por fin, se elegiría «en cada parroquia el número de electores que le corresponda conforme al censo de 1853»[90].

Aparentemente después de más de treinta años se volvía al punto de partida. En realidad el debate sobre la limitación del número de la ciudadanía activa y sobre el sistema electoral en su conjunto iniciado en el periodo pardiano se retomó desde 1888 y, a través de un largo camino, que en su complejo desarrollo sale de los límites de este estudio[91]. llegó hasta 1895 con la reforma del art. 38 de la constitución, que introducía la restricción del derecho de voto solo a los alfabetizados, y con la aprobación al año siguiente de una nueva ley electoral[92]. Esta rediseñaba todo el proceso de construcción de la representación, introduciendo en primer lugar el sufragio directo y público de un cuerpo electoral cuya consistencia numérica la norma constitucional reformada se encargaba de reducir drásticamente, y modificando además toda la marcha del proceso mismo. Por la ley de 1861 la convocatoria a elecciones, promulgada por el Ejecutivo, daba lugar a una serie de procesos autónomos que se desarrollaban en el ámbito parroquial y provincial, hasta la calificación de los elegidos por parte de las Cámaras; con la nueva ley en cambio resultaba decisivo el papel de un organimso con sede en Lima, la Junta Electoral Nacional, compuesta por representantes de los tres poderes, la que podía ejercer directa o indirectamente cierto control sobre la composición de los multiples organismos que en departamentos, provincias y distritos acompañaban las diferentes fases de las elecciones, desde la redacción del registro al escrutinio de los sufragios emitidos. En estos organismos un lugar preminente tenían los mayores contribuyentes de cada localidad.

Por fin la nueva ley prescribía la inscripción voluntaria de los que tenían derecho a voto en el registro cívico del lugar de residencia. A pesar de todo, los registros siguieron siendo un punto de constante conflictividad, expresión de los esfuerzos de cada una de las facciones en lucha por ver incluidos a sus propios seguidores, cuyo sufragio directo adquiría mayor importancia; pero había cambiado el cuadro normativo en el que tal conflicto se desarrollaba, y en parte también sus protagonistas. Hay que subrayar que por otra parte, se había logrado cortar drásticamente los nudos que hasta entonces habían vinculado el censo con la redacción del registro cívico y la determinación del número de electores de segundo grado, y, por esta vía, con la definición del peso electoral de cada circunscripción.

Conclusiones

El subsiguiente desarrollo de los acontecimientos impidió pues que de los resultados del censo se pudieran deducir todas las posibles consecuencias

y que este pudiese así manifestar todo su potencial reformador; pero esto nada quita a su importancia y a su fuerte carga proyectual.

No obstante sus límites, resultó un exito en primer lugar el proprio hecho de haber conseguido hacerlo a pesar de las dificultades políticas y económicas del momento y de los problemas geográficos, ambientales y culturales. Igual o quizás más importante es el modo en el que se hizo, puenteando la legislación vigente, definiendo sus modalidades de actuación a través de una serie de circulares ministeriales en cuya redacción un papel decisivo tuvieron las sugerencias del jefe de la Dirección de Estadística, y confiando su concreta realización a «delegados» nombrados por el Ministro de gobierno y el director de estadística, en estrecha colaboración con las autoridades políticas periféricas. En la elección de los delegados - se puso la atención de especificarlo - más que la adhesión al partido del gobierno se tuvo en cuenta la capacidad, la laboriosidad, la aptitud a la obediencia, esenciales para desarrollar un trabajo que «no es de aquellos que se presten a un partido, sino que redundará en provecho del país en general»[93]. Según sus promotores, se trataba por lo tanto de una operación política en el sentido más alto y nobil de la palabra, de un esfuerzo gigantesco en cuya preparación y realización el gobierno Pardo había empleado toda su capacidad de movilización material y moral. Desde los trabajos preparatorios de elaboración de un mapa construida a partir de criterios jurídicos ciertos y uniformes, la compleja operación del censo se traduce en una afirmación fuerte de la voluntad del estado de ejercer su soberanía y capacidad de control normativo sobre el territorio nacional. En el recién nacido Reino de Italia el censo de 1861 adquirió el valor de una «controprova statistica del plebiscito nazionale», de una afirmación de control y de una busqueda de consenso por parte de élites de gobierno y de aparatos administrativos comprometidos en un esfuerzo de autolegitimación y de construcción de la nación, frente a una sociedad en muchos aspectos no homogénea, salpicada de tradicionalismos y municipalismos, refractaria a ser representada mediante pautas uniformes[94]. Salvando las diferencias ambientales, muchas de estas problemáticas y de estas tensiones reviven, creo, en las vicisitudes del censo peruano impulsado por Pardo. El logro de su realización constituyó una prueba de la oportunidad de las decisiones tomadas y de la fiabilidad de una parte consistente de las élites locales y de los funcionarios del estado; aunque es cierto que no siempre los prefectos y sus subalternos se demonstraron fieles servidores del estado, y que el control de los delegados no siempre fue efectivo. No obstante las dificultades, el censo fue finalmente llevado a cabo

y, aunque el resultado sea criticable en muchos de sus aspectos, su realización constituye el resultado más importante, la prueba del hecho que el proyecto pardiano de consolidación del estado podía ser realizado, al menos en tiempo de paz.

En el contexto peruano, como se decía en la introducción, el censo adquirió ulteriores relevantes significados de carácter politico-constitucional, en orden a la formalización de la ciudadanía y a la construcción de la representación. La cultura política de la élite liberal emergente, que se había manifestado desde la campaña electoral y que seguía expresandose dentro y afuera de las aulas parlamentarias, subrayaba la necesidad de dejar atrás la herencia de la constitución gaditana, cuyo legado había sido el sufragio amplio e indirecto; para permitir al país lograr la estabilidad política, presupuesto necesario para el tan deseado progreso, era necesario introducir una mejor selección del cuerpo electoral, efectuada en base a criterios más rígidos y uniformes. El gobierno Pardo no logró hacer aprobar el proyecto de ley en discusión en la Cámara de Diputados; proyecto que por un lado, a través del art. 40, permitiría transformar de cualitativos en cuantitativos los requisitos para el ejercicio del sufragio, y por el otro lograría alejar de la parroquia/distrito la redacción del registro cívico, entregandolo en cambio a un organismo permanente de carácter burocrático.

Siendo esta la situación a que se había llegado, el censo realizado por la Dirección de Estadística, y por lo tanto con un nivel suficiente de uniformidad y de centralización, resultó ser instrumento capaz de lograr en parte por lo menos los resultados deseados. Las necesidades de la ciencia pareceron ir al paso con los proyectos de Pardo. En este sentido, aunque las fuentes digan muy poco al propósito, es probable que la llegada de Marchand y sus indicaciones hayan sido decisivos, puesto que la estadística «tiende a hacer a todos los sujetos iguales. No tiene sentido contar las personar si su personalidad común no es percibida, de algún modo, más significativa que sus diferencias [...]»[95].

Gracias al censo pardiano el cuenteo de la población y el control de los requisitos necesarios para el ejercicio del sufragio fue sustraido a la comunidad de la parroquia/distrito, a la arbitrariedad de los notables locales; y se propuso en cambio la idea de una ciudadanía «nacionalizada», de un ciudadano cuya identificación pertenecía por derecho a la más amplia comunidad nacional, que la efectuaba a través de funcionarios encargados por el gobierno.

Los resultados de la operación aparecen claros en lo que escribe el Jefe

de la Comisión de Estadística del Consejo provincial de la capital. Utilizando conjuntamente los resultados del censo y los datos proporcionados por los registros del estado civil, instrumentos fundamentales para la afirmación de los derechos civiles, se podía modificar cualitativa y cuantitativamente el cuerpo electoral de la capital, permitiendo el acceso a las urnas de los «verdaderos ciudadanos», de los ciudadanos virtuosos. Este objetivo podía lograrse a través de la cuidadosa aplicación de las normas constitucionales y de las leyes en vigor, sin que fuera necesario reformarlas: ésto era lo que quería decir Pardo al hablar de la necesidad de pasar de la aplicación caprichosa de la ley a la posesión tranquila del derecho.

En otro aspecto - se dijo - el censo resultaba decisivo: al efectuar el cuenteo general de la población nacional, se podía entregar al Congreso el instrumento necesario para poder aplicar la ley de 1862, y definir el número de electores que cada circunscripción tenía que dar. En este modo se ponían las premisas para reconducir bajo el control del centro del sistema político un proceso electoral cuya ingobernabilidad se hacía cada vez más peligrosa. Pero los cuadros elaborados por M.A. Fuentes, a los que se hizo referencia paginas atrás, añaden algo más: al enseñar lo que podría ser la geografía política del Perú aplicando tan solo el art. 5 de la ley de elecciones, ponen en evidencia el desagrado con que los hombres del partido civil miraban al sufragio indirecto y a las normas que permitían la participación de los pueblos en el proceso electoral, tan lejanas de la concepción liberal, y subrayan la necesidad que se advertía de pasar de la representación por comunidades a la que se construye por cuotas estadísticas de la población.

Bien mirado, por debajo de la compleja operación del censo y de los debates que la preceden y acompañan, se intrave la existencia y la conciencia de un problema más amplio y general: el de la construcción, a partir de los espacios políticos tradicionales, de un espacio politico nacional, en el cual el estado pudiese ejercer su soberana acción normativa.

Una solución a este problema, por lo menos por lo que se refiere al proceso de construcción de la representación, los legisladores de la posguerra lograron encontrarla reformando la constitución y la ley electoral y realizando así el proyecto pardiano de restricción del sufragio[96]. En realidad la nueva ley de elecciones, aprobada en 1896, no tardará en mostrar sus límites; pero el resultado más importante y duradero de los cambios introducidos fue la redefinición del ciudadano. La idea del ciudadano propietario, en la forma propuesta por la constitución de 1860, y el sistema electoral indirecto habían favorecido la supervivencia de las raíces municipalistas del sufragio y de

lealtades de molde localista. El nuevo ciudadano en cambio era al menos formalmente culto, capaz de decidir si quería inscribirse en los registros electorales y de expresar directamente su voto, culturalmente blanco, en cuanto poseedor de una cultura escrita, mayoritariamente habitante de las ciudades y de la Costa. Era un ciudadano-individuo y no el miembro de una comunidad local. Las elecciones seguían siendo momentos de fuerte conflictualidad, pero esta se desarrollaba en un contexto distinto y reducido, del que había sido alejado el complejo universo de los pueblos y la gran mayoría de la población indígena. Siendo esta la situación, ya no era tan necesario como antes contar los habitantes y los pueblos. Es pues la pérdida de importancia política uno de los motivos que concurren para explicar por qué hasta 1940 no habría en el Perú un censo de la población; junto al hecho de que tras la guerra del Pacífico se afirmaría un modelo de estado liberal bastante menos intervencionista del pardiano, un estado que verdaderamente deja hacer, deja pasar, cuyo papel, faltando el guano y el salitre, no es ya el de distribuir recursos y diseñar proyectos nacionales integradores.

1. Un *Resumen del Censo General de habitantes del Perú hecho en 1876* había sido publicado por la Imprenta del Estado en el mes de febrero del mismo año.

2. *Censo General de la República del Perú formado en 1876*. Tomo I, *Departamento de Ancachs y Amazonas*, Lima, Imprenta del Teatro, 1878, p. I.

3. H. Fuentes, *Curso de Estadística. Nociones preliminares, Leyes estadísticas. Estadística experimental. Demografía. Reseña histórica de los ensayos estadísticos del Perú*, Lima, Imprenta de «La Revista», 1907, p. 380.

4. Véase *Censo de almas de la República*, en «El Peruano», 1 de mayo de 1850, p. 141, y *Censo rectificado de la República*, en «El Peruano», 4 de mayo de 1850, p. 144. Ambos cuadros llevan la firma de B. Seoane, Oficial mayor del Ministerio de Guerra y Marina. De la escasa fiabilidad de tales matrículas estaban convencidos los legisladores peruanos en 1860, cuando afirmaban que «la república se haya sin matrícula desde el año 48 [...]; desde que se suprimió la contribución de indígenas, ya no hay revisitas» (*Diario de Debates del Congreso Ordinario del año de 1860*, Lima, Tipografía del Comercio, 1861, p. 997).

5. Véase el texto de la ley de censo y registro cívico del 25 de mayo de 1861, y el reglamento respectivo, del 19 de noviembre de mismo año, en *La Constitución del Perú, leyes y resoluciones dictadas por los Congresos de 1868-1870-1872-1873. Leyes orgánicas y reglamentos generales*, Lima, Imprenta del Estado, 1873, pp. 199-228.

6. H. Fuentes, *op. cit.*, p. 311. El art. 20 del reglamento afirmaba genéricamente que «En el Ministerio de Gobierno se reunirá el Censo General de la República, y se sacarán de él los cuadros estadísticos a que él sirve de base»; el decreto de 1.4.1862 y las circulares de 28.2 y 22.10.1862 (cfr. «El Peruano», 1862, pp. 95 y 148) ordenaban a los prefectos que remitiesen rápidamente al Gobierno las copias del censo de las provincias respectivas, hechas por «los empleados de la Secretaría en la Prefectura», pero es muy probable que en muchos casos no fueran obedecidas. En su *Diccionario geográfico-estadístico del Perú*, Lima, Imprenta del Estado, 1877, M.F. Paz-Soldán indica para el censo de 1862 un total de 2.487.916 habitantes (p. XXIII). Paz-Soldán señala la existencia de otro recuento de la población hecho en 1836, formado también este a partir de las matrículas de contribuciones. A este propósito véase A. Arca Parró, *Sinopsis histórica de los censos en el Perú*, en República del Perú. Ministerio de Hacienda y Comercio. Dirección nacional de Estadística, *Censo nacional de población y ocupación, 1940*, Lima, Imprenta Torres Aguirre, 1944, vol. I, pp. XXV-XXXIX; cfr. además P. Macera, *Aspectos históricos*, y F. Pini Ridolfi, *La Población del Perú a lo largo de un siglo: 1875-1884*, ambos en *Informe demográfico del Perú. 1970*, Lima, Centro de Estudios de Población, 1972; P. Gootenberg, *Population and Ethnicity in Early Republican Peru: Some Revisions*, en «Latin American Research Review», 1991, XXVI, 3, pp. 109-157. Sobre el censo de 1876 véase A. Díaz, *El censo general de 1876 en el Perú*, Lima, Seminario de historia rural andina, 1874.

7. A este propósito véase A. Arca Parró, *Relación de los censos parciales levantados en el Perú después del censo general de 1876*, en *República del Perú. Censo nacional de población y ocupación*, cit., pp. XXXVI-XXXIX; H. Fuentes, *op. cit.*, en las páginas 317-322 cita el censo de Lima de 1891, «levantado por el H. Concejo Provincial [...] de [cuya] exactitud se duda más que de la del año de 1876», y el censo del Callao de 1905.

8. Emblemático el caso de Méjico, que tuvo su primer censo nacional en 1895, pero que inmediatamente después realizó análogas encuestas en 1900, 1910, 1921, 1930, 1940, 1950, 1960 y 1970. Cfr. V.F. Lopes, *The Traditional Sources for Demographic Data in Latin American*,

en *International Union for the Scientific Study of Population,* International Population Conference, Lieja, 1973, vol. II, p. 357.

9. «El Comercio», 16 de mayo de 1876, que reproduce un artículo publicado en «La Opinión Nacional», otro periódico de la capital, expresión de posiciones cercanas al gobierno Pardo.

10. El volumen de C. McEvoy, *Un proyecto nacional en el siglo XIX. Manuel Pardo y su visión del Perú*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, 1994, constituye el primer intento de volver a estudiar el periodo pardiano. Tras los estudios clásicos de los años quarenta (E. San Cristóbal, *Manuel Pardo y Lavalle. Su vida y obra*, Lima, 1945 y J. López, *Manuel Pardo*, Lima, 1947) ha habido un largo silencio, interrumpido solo por las páginas que a este período ha dedicado J. Basadre en los voll. VI y VII de su *Historia de la República del Perú*, Lima, Editorial Universitaria, 1969, en que la administración Pardo ha sido «arrollada» por la historiografía del «despilfarro» y de la «ocasión perdida». McEvoy ha vuelto sobre el tema en su siguiente libro, *La Utopía Republicana. Ideales y Realidades en la Formación de la Cultura Política Peruana (1871-1919)*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, 1997. Recientemente se ha publicado el libro de U. Mücke, *Der Partido civil in Peru. 1871-1879. Zur geschichte politischer Parteien und Repräsentation en Lateinamerika*, Stuttgart, Franz SteinerVerlag, 1998. Véase también, a propósito del renacido debate sobre la naturaleza del proyecto pardiano y de la necesidad de ulteriores estudios, del mismo U. Mücke, *¿Utopía republicana o partido político? Comentario sobre una nueva interpretación del primer civilismo*, «Histórica», XXII, 2, diciembre 1998, pp. 273-288.

11. *Resumen del Censo General...hecho en 1876*, *op. cit.*, p. V.

12. Véase C. McEvoy, *Estampillas y votos: el rol del correo político en una campaña electoral decimonónica*, en «Histórica», XVIII, 1, julio 1994, pp. 95-134; U. Mücke, *Der partido civil*, cit., subraya la presencia de elementos tradicionales, como violencia y corrupción.

13. Miembros de la Convención Nacional que en 1856 promulgó la Constitución más liberal de la historia peruana; entre ellos sobresale la figura de José Simeón Tejeda, cerebro político de la campaña de Pardo.

14. *Ley de municipalidades del 14 de octubre de 1873*, en R. Aranda, *La Constitución del Perú de 1860 con sus reformas hasta 1893. Leyes orgánicas, decretos, reglamentos y resoluciones referentes a ellas coleccionadas y anotadas por ...*, Lima, Imprenta de la H. Cámara de Diputados, 1893, pp. 97-128.

15. Cfr. C. McEvoy, *La Utopía Republicana*, cit., pp. 121-178.

16. Circular de fecha 8 de agosto de 1872, en «El Peruano», 1872, p.p. 86-87.

17. Cfr. la ley del 30 de abril de 1873, en R. Aranda, *op. cit.*, pp. 64-66, y *Reglamento de la Dirección General de Estadística*, Lima, Imprenta del Estado, 1878, p. 3.

18. Resolución del 20 de mayo de 1873, publicada en «El Peruano», 1873, p. 657. Desde 1790 en los Estados Unidos de América se efectuaban censos decenales, necesarios por razones fiscales y para establecer el número de representantes de cada estado en el Congreso (cfr. M. J. Anderson, *The American Census. A Social History*, New Haven y Londres, Yale University Press, 1988); pero de esta experiencia relativamente más cercana nada dicen los fundadores de la estadística peruana, cuyos modelos culturales y puntos de referencia se encuentran en Europa.

19. A comienzos de los setenta en el Perú se estaban construyendo, entre públicos y privados,

casi cincuenta ferrocarriles distintos.

20. P. Gootenberg, *Imaginar el desarrollo. Las ideas económicas en el Perú postcolonial*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1998 (publicado originalmente en inglés en 1993), pp. 138, 149 y 154.

21. Sobre esta importante revista de los primeros años sesenta, véase P. Gootenberg, *Imaginar el desarrollo*, cit., pp. 115-118. Gootenberg analiza cuidadosamente los *Estudios sobre la provincia de Jauja* de M. Pardo, publicados anteriormente en la «Revista de Lima», I, junio-julio de 1860, reivindicando la racionalidad y la inspiración nacionalista del proyecto pardiano (Ivi, pp. 119-134).

22. *Decreto supremo de 14 de agosto de 1872*, en «El Peruano», 19 de octubre de 1872, p. 253. Informaciones más completas sobre las publicaciones de la Imprenta del Estado en *Anexo M - Imprenta del Estado, Manifiesto de todas las impresiones hechas por órden y cuenta del Supremo Gobierno, desde marzo de 1874 hasta marzo de 1876*, en Ministerio de Gobierno, Policía y Obras Públicas, *Memoria que presenta al Congreso Ordinario de 1876 el Ministro de Gobierno, Policía y Obras Públicas sobre los diversos ramos de su despacho*, Lima, Imprenta de «El Comercio», 1876; y *Anexo J - Administración de la Imprenta del Estado*, en Perú. Ministerio de Gobierno, *Memoria que presenta al Congreso Ordinario de 1879 el Dr. R. Velarde, Ministro de Gobierno, Policía y Obras Públicas y Estadística sobre los diversos ramos de su despacho*, Lima, Imprenta del Estado, 1879, pp. 153-158.

23. Véase «El Peruano» de 4 de noviembre de 1874, p. 99. El contrato se había celebrado en París el 15 de julio de aquel año. La Imprenta del Estado publicará en 1875 un trabajo de Marchand, *Recherches statistiques sur la cause de la sexualité dans la race humain*. De vuelta a Francia Marchand publicará varios trabajos (*Formulaire de l'enregistrement*, Orleans, s.f; *Sur la rectification des arcs des courbes dites limaçons de Pascal*, en «Progreso matemático», 1892; varias ediciones de un *Traité d'algebre à l'usage des candidats aux écoles du gouvernment*) pero nada que tenga que ver con su experiencia peruana, aun si en sus publicaciones siempre al apellido añadía la definición «directeur de la statistique du Pérou».

24. Memoria reproducida en *Censo*, cit., vol. I, p. IV.

25. Cfr. «El Comercio» de 3 de diciembre de 1877.

26. Véase «El Comercio» de 4 y 6 de setiembre de 1877.

27. P. Gootenberg, *Imaginar*, cit., pp. 101-105. Para el nombramiento de Fuentes a Director de Estadística, véase «El Peruano», 1877, 2º semestre, p. 469.

28. *Anexo N - Dirección de Estadística*, en Perú, Ministerio de Gobierno, *Memoria que presenta al Congreso Ordinario de 1879*, cit., pp. 171-178.

29. *Estadística de la Penitenciaría, cárcel y lugares de detención de la provincia de Lima en 1877*, Lima, Imprenta del Estado, 1878; *Estadística de correos y telégrafos del Perú en 1877*, Lima, Imprenta del Estado, 1878; *Estadística del movimiento de la población de la provincia de Lima en un periodo de cinco años y en el año de 1877*, Lima, Imprenta del Estado, 1878; *Estadística parlamentaria de 1878 a 1879*, Lima, Imprenta del Estado, 1879; *Estadística de las minas de la República del Perú en 1878*, Lima, Imprenta del Estado, 1879; *Estadística de la población flotante de Lima en 1878*, Lima, Imprenta del Estado, s.a. pero 1879; *Estadística del Estado del Perú en 1878 a 1879*, publicado por la Dirección del ramo, Lima, Imprenta del Estado, 1879.

30. Cfr. «El Comercio» de 28 de noviembre de 1878. Lo sustituyó el Sr. F.E. Tagle.

31. Archivo General de la Nación, RJ 186, Oficio de Manuel M. Bravo, Director del Archi-

vo nacional del Perú, al Sub Secretario de Instrucción, de fecha 10 de junio de 1880.

32. Cfr. H. Fuentes, *op. cit.*, p. 379.

33. «El Comercio», 16 de mayo de 1876.

34. Conforme a la constitución de 1860 (art. 46), se elegía un diputado propietario y un suplente por cada 30.000 habitantes o fracción superior a 15.000 y en cualquier caso por cada provincia, cualquiera que fuese la entidad de su población; el número de senadores que los departamentos podían elegir variaba (de uno a cuatro) según el número de provincias en que estuviese articulado su territorio (art. 48).

35. El preámbulo de la ley afirma que «Considerando que es necesario para el cumplimiento de la ley de elecciones dar una que prescriba el modo de formar el registro Cívico y el Censo General de la población, [el Congreso] ha dado la ley siguiente».

36. El territorio del Perú se articula en departamentos, provincias y distritos, cuyas autoridades políticas respectivas son los prefectos, sub-prefectos y gobernadores.

37. Después de la ley del 1° de setiembre de 1831, que aún contemplaba su existencia, las parroquias habían desaparecido de constituciones y leyes, que dividían el territorio nacional en departamentos, provincias y distritos. Estos últimos se habían paulatinamente sobrepuesto a las antiguas parroquias, unidades de base de la sociedad hispánica, a las cuales sin embargo seguía haciendo referencia la ley electoral.

38. Segun el art. 19 de la ley de censo y registro cívico «el individuo [evidentemente no comprendido en el censo porque recién llegado] que […] desee inscribirse en el registro cívico, se presentará ante la municipalidad con los documentos que prueben su derecho. Si es admitido por esta corporación, se le inscribirá bajo su firma […]»: es el único caso en que la ley prescribe la presentación de documentos.

39. Sobre las razones que llevaron a la introducción de esta norma ver G. Chiaramonti, *Andes o Nación: la reforma electoral de 1896 en Perú*, en A. Annino (coordinador), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 328.

40. La relación podía ser de un elector cada 200 habitantes (constitución de 1823, art. 33; constitución de 1828, art. 13; constitución de 1834, art. 13) de un elector cada 100 ciudadanos (constitución de 1826, art. 20), o de un elector cada 500 habitantes (reglamento de elecciones de 1839, art. 34). La ley de 1839 agregaba también que «la parroquia que tenga menos de 500 almas dará siempre un elector», introduciendo un mecanismo parecido a la representación de los pueblos de la ley de 1861 (J. Oviedo, *Colección de leyes, decretos y órdenes publicadas en el Perú desde el año de 1821 hasta 31 de diciembre de 1859*, vol. I, Lima, Felipe Bailly editor, 1861, p. 386).

41. En 1856 las municipalidades eran 699, según la ley transitoria de municipalidades de 29 de diciembre de ese año, que enumeraba los nombres de ciudades y pueblos que podían tenerla (J. Oviedo, *op. cit.*, vol. II, pp. 423-429). Ahora debían ser poco más de cien, considerando el número de las provincias y el hecho de que en 1874 las ciudades que no eran capitales de provincia eran 13 (según puede deducirse de Perú. Dirección de Estadística, *Demarcación política del Perú*, s.f. pero diciembre de 1875).

42. Ley de 3 de diciembre de 1862, art. 4, en *La constitución del Perú, leyes y resoluciones*, cit., p. 321.

43. Congreso Ordinario de 1862, *Diario de los Debates de la H. Cámara de Senadores*, Lima,

Imprenta de «El Comercio», 1862, p. 557.

44. Cfr. *Proclama de Sociedad Independencia Electoral*, en C. McEvoy, *La Utopía Republicana*, cit., p. 59.

45. *Discurso de M. Pardo al asumir la presidencia del Colegio Electoral de Lima*, en «El Comercio», 16 de noviembre de 1871, cit. en C. McEvoy, *Estampillas y votos*, cit., p. 101, nota n. 11.

46. Las palabras entre comillas se refieren a expresiones utilizadas por Pardo en diferentes discursos citados por C. McEvoy, *La Utopía Republicana*, cit., pp. 50-70.

47. Ivi, pp. 149-166. La ley de municipalidades de 1873 encargó a los Concejos provinciales el desarrollo y la difusión de la educación primaria, pero los resultados fueron negativos, si hay que juzgar por lo que afirman las Memorias de los prefectos de estos años.

48. Congreso Extraordinario de 1872, *Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados*, tomo II, Lima, Imprenta de «El Nacional», 1873, p. 7.

49. L.F. Villarán, *El sufragio*, en «La Gaceta Judicial», Lima 13 y 21 de julio de 1874. Abogado, profesor de derecho en la Universidad de San Marcos, Villarán era miembro de la Junta Directiva de la Sociedad Independencia Electoral y jefe de uno de los 16 batallones de la Guardia Nacional de Lima-Callao (cfr. C. McEvoy, *Un proyecto*, cit., p. 334).

50. Para entrar en vigor, la reforma de un artículo de la constitución debía ser aprobada por dos legislaturas sucesivas.

51. J.E. Lama, *Las calificaciones*, en «La Gaceta Judicial», Lima, 20 de julio de 1874.

52. Conforme a la constitución el Congreso ordinario se reunía cada dos años (art. 52); la ley de 3 de enero de 1879 modificó tal norma, introduciendo la reunión anual del Congreso (véase R. Aranda, *op. cit.*, p. 11).

53. *Memoria que presenta al Congreso Ordinario de 1874 el Ministro de Gobierno, Policía y Obras Públicas sobre los diversos ramos de su despacho*, Lima, Imprenta de «El Comercio», 1874, p. 6.

54. El texto del proyecto se encuentra en Congreso Ordinario de 1874, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, Lima, Imprenta de «El Nacional», 1874, pp. 311-322, así como el debate relativo (pp. 308-384 y 422-485).

55. Ivi, p. 380.

56. Véase la sección VI de libro primero del Código Civil en J. Oviedo, *op. cit.*, vol. X, pp. 111-272.

57. Congreso Ordinario de 1874, *Diario de los Debates*, cit., p. 422.

58. Ivi, p. 345.

59. Ivi, p. 468.

60. «Boletín Municipal», publicación del Concejo Provincial de Lima, 1874, año I, pp. 26, 35-36, 177.

61. Es lo que se deduce de la lectura *del Extracto del presupuesto general para el bienio de 1875 y 1876, ordinaro y extraordinario*, en E. Dancuart, *Anales de la Hacienda Pública del Perú. Historia y legislación fiscal de la República*, tomo X, *1875 a 1878*, Lima, Imprenta de «La Revista», 1908, pp. 176-204.

62. Circular reproducida en *Censo*, cit., vol. I, p. XXXVII.

63. M.F. Paz-Soldán, *Diccionario geográfico-estadístico del Perú; y contiene además la etimología aymara y quechua de las principales poblaciones, lagos, ríos, cerros, etc., etc.*, Lima, Imprenta del Estado, 1877. Las consideraciones citadas se encuentran en la Introducción y en el Discurso preliminar, pp. V-XXIX.

64. Perú. Dirección de Estadística, *Demarcación política del Perú*, Lima, Imprenta del Estado, s.f. pero 1875 (como se deduce de la nota de p. 171), p. 5.

65. *Memoria de los trabajos de la Comisión de Demarcación política, judicial y eclesiástica, presentada por su presidente, Mariano Felipe Paz-Soldán*, Imprenta de Lima, «El Correo del Perú», 1878. A comienzos del siglo XX la demarcación política del país seguía siendo un problema irresuelto: cfr. R. Tizón y Bueno, *La demarcación política del Perú y medios de asegurar su reforma*, Lima, Imprenta y Librería de San Pedro, 1903, y C.J. Bachmann, *Historia de la demarcación política del Perú*, Lima, Imprenta G. Clauss & Cía, 1905.

66. Se trata de la publicación citada en la nota n. 64.

67. M.F. Paz-Soldán, *op. cit.,* p. XV.

68. En «El Comercio» de 4 de diciembre de 1875; el decreto remite a la ley de 3.2.1848, art. 5, según la cual, «los gefes y oficiales licenciados indefinidamente [...] quedan obligados a servir el destino o colocación militar que el Ejecutivo tenga a bien conferirles» (cfr. J. Oviedo, *op. cit.*, vol. XIII, p. 113). Los indefinidos son funcionarios civiles, pero sobre todo militares que no están en servicio activo, por lo que reciben un sueldo reducido; el decreto de 1875 establecía que «la diferencia entre el haber íntegro de sus clases que percibirán dichos jefes mientras permanezcan en servicio activo, y la pensión que hoy disfrutan, así como el importe de sus bagajes y demás gastos que ocasione el desempeño de su comisión, se aplicará a la partida 169, pliego 1º del presupuesto general para extraordinarios en el bienio corriente».

69. *Los indefinidos y el censo*, en «El Comercio», 11 de diciembre de 1875, edición de la tarde.

70. Instrucciones a los delegados, reproducidas en *Censo*, cit., vol. I, pp. XXVI sgs.

71. «La Patria», 16 de marzo de 1876.

72. Es decir «todo agrupamiento de casas desde la Capital del Departamento donde resida la autoridad superior, hasta el pueblo ó caserío» como lo especifica la circular a los prefectos, Lima 12 de febrero de 1876, reproducida en *Censo*, cit., vol. I, p. XIII.

73. «Que la componen aquellos caseríos aislados que, no siendo de gran importancia, carezcan aún de Tenientes Gobernadores», *Ibid.*

74. El texto de las instrucciones a los empadronadores, firmado por el Ministro de Gobierno A. García y García, se encuentra en *Censo*, cit., vol. I, pp. XXXI-XXXV.

75. Véase «El Comercio», 4 de mayo de 1876, y «La Bolsa», 19 de junio de 1876.

76. «La Bolsa» de Arequipa, 11 de mayo de 1876.

77. *Censo*, cit., vol. I, pp. VIII-IX.

78. Véase el decreto de 23 de febrero de 1877, en «El Peruano», 1877, primer semestre, p. 85.

79. *Censo*, cit., vol. I, p. XLVII. Consideraciones críticas sobre la organización del censo se encuentran también en M.F. Paz-Soldán, *op. cit.*, pp. XXII-XXIII, y en H. Fuentes, *op. cit.*, pp. 310-317.

80. En cursiva en el texto.

81. «El Comercio», 28 de septiembre de 1877.

82. Archivo del Congreso, 1879/3*, Asuntos generales pendientes en varias comisiones/ Gobierno/ legajo 4*.

83. Congreso Ordinario de 1893, *Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados*, Lima, Imprenta de la H. Cámara de Diputados, 1893, p. 809.

84. Ministerio de Gobierno. Dirección de Estadística, *Estadística electoral y parlamentaria del Perú. 1870 a 1876*, Lima, Imprenta del Teatro, 1878.

85. Un trabajo reciente de T. Krügeler, *El mito de la 'despoblación': apuntes para una historia demogáfica del Cuzco (1791-1940)*, en «Revista Andina», 1998, n. 1, pp. 119-137, pretende demonstrar, con instrumentos demográficos en la mano, la escasa credibilidad que para esa provincia tenían los datos de 1876, demasiado inferiores a los de 1862. Quizás es demasiado malicioso insinuar que la población de la prov. del Cuzco fue calculada por de bajo de su verdadera consistencia para reducir su peso electoral; pero no hay que olvidar que el censo fue también operación de partido.

86. Ivi, p. III.

87. *Estadística del movimiento de la población de la provincia de Lima*, cit., p. VI.

88. Congreso Ordinario de 1892, *Diario de los Debates de la H. Cámara de Senadores*, Lima, Imprenta de «El Comercio», 1892, p. 790.

89. *Ley sobre formación del Registro Cívico*, en M.A. Guzmán, *Leyes y Resoluciones expedidas por el Congreso Ordinario de 1893, recopiladas por...*, Lima, Imprenta del Estado, 1894, pp. 84-89.

90. *Arts. 3 y 4 del decreto de 14 de abril de 1895*, en República del Perú. Ministerio de Gobierno y Policía, *Leyes, Decretos y Resoluciones expedidas por el Ministerio de Gobierno y Policía desde el 20 de Marzo de 1895. Edición oficial*, Lima, Imprenta La Industria, tomo I, 1898, pp. 39-41.

91. Véase a propósito de este largo debate G. Chiaramonti, *Construir el centro, redefinir al ciudadano: restricción del sufragio y reforma electoral en el Perú de finales del siglo XIX*, en curso de publicación en C. Malamud (coordinador), *Mejorando la ciudadanía: las reformas electorales en España y América Latina (1880-1930)*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

92. *Ley reformando el artículo 38 de la Constitución*, en República del Perú. Ministerio de Gobierno y Policía, *Leyes, Decretos y Resoluciones expedidas por el Ministerio de Gobierno y Policía, edición oficial arreglada por el Sr. Director de Gobierno D.D. Juan José Calle*, Lima, Imprenta La Industria, tomo II, 1899, p. 154; el texto de la nueva ley electoral de 1896 en República del Perú. Ministerio de Gobierno y Policia, *Leyes, decretos y resoluciones*, cit., tomo IV, pp. 319-352. En 1892 una nueva ley de municipalidades había introducido el sufragio directo en la elección de los miembros de estos organismos, separando las elecciones administrativas de las políticas.

93. *Los indefinidos y el censo*, en «El Comercio», 11 de diciembre de 1875, edición de la tarde.

94. R. Romanelli, *La nuova Italia e la misurazione dei fatti sociali. Una premessa*, en «Quaderni Storici», 45, 1980, p. 775. Sobre el significado del censo en el proceso de construcción de identidad nacional véase también S. Patriarca, *Numbers and Nationhood. Writings Statistics in Nineteenth Century Italy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

95. T.M. Porter, *Le origini del moderno pensiero statistico (1820-1900)*, Firenze, La Nuova Italia, 1993, p. 13.

96. A este propósito me alejo en cierta medida de la interpretación de McEvoy, que atribuye a Pardo un discurso republicano totalizador y democratizante que sería contrastado a finales de siglo por un «republicanismo autoritario».

Leticia Mayer

La *ley de los grandes números* y la cultura liberal en México, 1856-1885

Introducción

En el trabajo que a continuación presentamos intentaremos demostrar que el mundo numérico y sus implicaciones jugaron un papel predominante en la cultura liberal y sus significados, incluso hasta ponerla en una situación de antinomia: la individualidad que implica la libertad personal y el organizar a una sociedad dentro de leyes que no reconocen la diversidad sino la homogeneidad de los individuos. Este cambio no se detecta fácilmente, debido a que no se encuentra en la demostración más explícita del desarrollo social, sino como telón de fondo, pero que por lo mismo penetra las discusiones ideológicas tanto de los partidarios de un sistema como de los que sustentan posiciones antagónicas. La necesidad de la estadística se encuentra en las razones mismas de Estado más que en las formas de gobierno, por lo que propongo que la estadística trasciende, incluso, el planteamiento liberal decimonónico.

La hipótesis central es que atrás de los cambios constitucionales, pero principalmente de la formación de la ley del registro civil así como del código civil y del penal, está la idea de cuantificación. No se puede codificar si no hay modelos, si los seres a los que se quiere gobernar no responden a un patrón relativamente común. Planteamos que atrás de muchas reformas decimonónicas está la idea de la *ley de los grandes números* de Poisson, la cual se encuentra inserta tanto en la historia de la sociología como de la física.

Los estudiosos de las ciencias de la moral venían de una tradición newtoniana y sus trabajos hablaban constantemente de las leyes naturales. La regularidad de éstas fascinó a los hombres del siglo XIX: se supuso que el mundo estaba ordenado por leyes de la naturaleza similares a las de la gravitación universal y el ser humano simplemente las iría descubriendo para poder controlarlas. Pero existió la duda sobre si la conducta de los hombres también respondía a leyes naturales. Laplace estaba convencido de esto. En su *Ensayo filosófico sobre las probabilidades* afirmó lo siguiente:

> Todos los acontecimientos, aun aquellos que por su insignificancia parecen no depender de las grandes leyes de la naturaleza, constituyen una sucesión tan necesaria como las revoluciones del Sol[1].

Por su parte el prominente matemático Condorcet apuntaba:

Así, puesto que las ciencias morales se fundan en hechos y en razonamientos, su certeza será, por tanto, la misma que la de las ciencias físicas[2].

Estos científicos, junto con muchos otros de su época, pensaban que la misma combinación de observaciones matemáticas que daban lugar a las ciencias físicas podían producir sucesos semejantes en las ciencias de la moral. La ley de Poisson vino a confirmar esta apreciación. La idea de los grandes números se inició ligada a la probabilidad jurídica. En 1785 en Francia no había jurados, ni experiencia, ni datos; sin embargo Condorcet aplicó la teoría de las probabilidades a los jurados y dedujo que el número óptimo de un jurado era de doce miembros que pueden condenar a un individuo por una mayoría de diez. Más de cincuenta años después, en 1837, Poisson publicó su gran obra que lo llevó a demostrar la ley de los grandes números[3]. En esa época el jurado francés ya estaba establecido y se habían reunido gran cantidad de datos sobre juicios y fallos condenatorios. El libro de Poisson constituyó el desarrollo de una matemática muy sólida aplicada a sucesos morales. Actualmente a esta ley se le conoce como distribución de Poisson. Sin embargo el libro fue adelantado a su época y se tomó en cuenta su planteamiento hasta después de la segunda mitad del siglo XIX.

Poisson consideraba su ley como un hecho infalible que se probaba tanto en cuestiones físicas como morales; en sus demostraciones utilizó las tasas de naufragios, la mortalidad y los fallos condenatorios de los jurados. Poisson se propuso establecer que se podía esperar estabilidad estadística, en eventos de cualquier tipo, cuando se considera una secuencia de muchos hechos. A pesar de los escépticos, la ley estadística gano un lugar social al cobrar significado cultural: *cuando se observan suficientes sucesos éstos exhiben regularidad*. El teorema matemático de Poisson no tuvo mucha aceptación, pero sí el significado de la ley de los grandes números[4]. La segunda mitad del siglo XIX estuvo invadida de estadísticas y la regularidad que presentaban las series largas de números fascinó a los políticos y tomadores de decisiones de la época. La aplicación de una ley de frecuencia a hechos sociales permitió crear las reglas de la mortalidad por países e implementar la higiene de acuerdo a esos datos. Además de crear leyes y códigos civiles y penales que permitieron el control de los ciudadanos por los gobernantes.

Es necesario apuntar que en Occidente el desarrollo de la probabilidad se ha dado de manera dual: por un lado el sentido común, el hombre razonable como el más calificado para medir la probabilidad, el cálculo de la racionalidad; por el otro lado las frecuencias de larga duración que indican

las tendencias sociales. En este trabajo trataremos de distinguir los casos, e incluso las discusiones, que se entablaron entre la probabilidad de sentido común y la probabilidad de frecuencia relativa.

Con los antecedentes ya mencionados, no resulta absurdo el título del libro quizás más importante de Quetelet: *Sur L'Homme et le développement de ses facultés ou essai de physique sociale* publicado en 1835 y comúnmente conocido como la física social. En él Quetelet[5] desarrolló, entre muchas otras ideas, la del *hombre medio* que podía sacarse de una distribución de datos en una curva normal. Aunque el hombre medio fue una ficción analítica se podía encontrar una correspondencia social. Particularmente este concepto respondió a la descripción cuantitativa de los habitantes de un determinado país.

Tal vez con Quetelet y su física social, se pasó de las ciencias de la moral a las ciencias sociales. Las primeras tomaban al individuo como unidad de análisis y cuando se hablaba de la sociedad en su conjunto ésta no era más que la agregación de individuos. Las explicaciones de fenómenos sociales se reducían a consideraciones de carácter individual. En contraste los grandes sociólogos como Comte, Spencer, Marx y Durkheim insistieron en la primacía de la totalidad social sobre la visión individualista y lo importante fue el estudio del hecho social. Es posible que este cambio se haya dado cuando la idea de naturaleza humana, desarrollada en el siglo XVIII, dio lugar al hombre medio de Quetelet[6].

El ciudadano del siglo XIX tenía derechos políticos consagrados en las constituciones, pero también tenía derecho al bienestar social, a reducir la mortalidad a través de las medidas higiénicas, a transitar los caminos con seguridad mediante el control del Estado sobre la criminalidad. La estadística parecía dar esta posibilidad a través de los conteos y las regularidades que expresaba.

En nuestro argumento lo que queremos apuntar es que había una tradición, e incluso una discusión importante, en la cual la cuantificación de los seres humanos daba la posibilidad de un cambio cualitativo en la percepción de las sociedades y sus miembros. Los ciudadanos del siglo XIX, además de tener derechos y gozar de libertades, como lo indican las constituciones decimonónicas, eran seres posibles de cuantificar: cuántos hombres habitaban el país, cómo estaban divididos por sexo, edad o estado civil, cuál era el porcentaje de criminalidad, cuál el de mortalidad, etc.

A lo largo de este trabajo intentaremos demostrar cómo una serie de cambios, dentro de la tradición liberal, respondieron a la lógica de la ley de

los grandes números. Y cómo estaba implícita una idea de probabilidad de acontecimientos sociales. Las discusiones se iniciaron aceptando una probabilidad de sentido común, que en muchos casos se prolongó hasta finales del siglo XIX, pero poco a poco se fue aceptando la probabilidad de frecuencia relativa y la necesidad de los números y de cuantificar se hizo imperativa.

Sin embargo la idea de cuantificación estuvo sumergida en un pensamiento social y moral, en otras palabras tenía significados culturales muy particulares. Los problemas de higiene, la criminalidad, el alcoholismo, la vagancia y la prostitución comenzaron a relacionarse con las clases sociales. Las estadísticas demostraban que la mayoría de estos casos se presentaban en los estratos bajos de la población[7]. Gracias a los registros estadísticos se iniciaron campañas de salud, de vacunación, de control de higiene, así como registros de nacimiento y mortalidad. La mente liberal utilitaria del siglo XIX, que intentaba controlarlo todo, unió la moral a la higiene y la limpieza[8].

1. El estado liberal y las regularidades científicas

La Constitución Política de la República Mexicana de 1857 reconoció los derechos del hombre y las libertades ciudadanas desde sus primeros artículos, sin embargo lo importante era precisar ambos conceptos cuantitativamente. Los habitantes de México tenían una expectativa media de vida, (según el Dr. Demetrio Mejía, en Oaxaca era de 24,6 años y en la ciudad de México de 18,7)[9] criminalidad predecible y conductas sociales, como el alcoholismo, medibles y posibles de controlar.

La estadística en México se aplicó principalmente a temas jurídicos y médicos. Para este trabajo nos basamos en documentos y estudios de carácter médico. Fueron ellos quienes desarrollaron las leyes de mortalidad que influyeron en la toma de decisiones gubernamentales, además de que ayudaron ampliamente en la creación de algunos artículos del código penal y del civil. La mentalidad de los médicos dedicados a la estadística no fue la del clínico, sino la del reformador sanitario que con sus datos podía modificar las condiciones de vida y mortalidad de una ciudad entera[10].

En 1836 en la capital de la República se creó la Academia de Medicina de México. A ella asistieron los médicos más prominentes de la ciudad. Al poco tiempo comenzaron a publicar el «Periódico de la Academia de Medicina en Megico», del que llegó a recopilarse una colección de seis volúmenes. A pesar de los esfuerzos la Academia tuvo una vida efímera. En 1851 se creó la segunda Academia de Medicina que también publicó su «Periódico».

A los pocos años éste cambió su nombre por el de «La Unión Médica de México», que nuevamente cambió por «Gaceta Médica de México» en 1864[11].

Para nuestro estudio vamos a utilizar los números de la «Unión Médica de México» de 1856 hasta 1858 y la «Gaceta Médica de México» que va de 1864 a 1885[12]. La razón de esta elección es poder tener una secuencia de datos que abarque tres décadas. Por otra parte corresponden a un período de tiempo que incluye las reformas constitucionales de 1857, la ley del registro civil, la creación y promulgación de los códigos civil y penal, además de que llega más allá de la creación de la Dirección General de Estadística en 1882. También se utilizaron otros textos de la época que se irán citando oportunamente.

La discusión estadística decimonónica la abordaremos a través de tres casos: 1) la medicina legal y la clasificación de las heridas, 2) el problema de la higiene y los lagos del Valle de México que nos conecta con 3) la problemática de la mortalidad en la ciudad de México, que quizás fue uno de los problemas más álgidos de la época en el cual se involucraba la estadística.

2. Medicina legal. Clasificación de las heridas

La discusión sobre las heridas en el período de nuestro interés abarca la importancia de las clasificaciones. La finalidad de éstas fue que permitiera al juez dictaminar una pena justa y al médico dar las recomendaciones pertinentes. Se planteaban varias preguntas, ¿hasta dónde llega la responsabilidad de un delincuente si el agredido muere por complicaciones de la herida?, esto ¿es culpa del agresor? No existía un código penal que dictaminara o regulara sobre estos importantes asuntos y no fue fácil hacerlo, pues era necesario basarse en ensayos de regularidades estadísticas que probaran que el castigo a una infracción era justo. Desde el principio intentaron basarse en una probabilidad de frecuencia y se apremiaba a tener los conteos estadísticos. Sin embargo, a falta de estos, tuvieron que seguir afianzándose en una probabilidad de sentido común.

El primer artículo que encontramos es del Dr. Luis Hidalgo Carpio[13], quizás uno de los especialistas en medicina legal más importante de la pasada centuria. El autor argumentó sobre el tipo de clasificaciones existentes y su utilidad. Afirmó que la tabla de clasificación de los alemanes parecía mala a los franceses y que ambas eran deficientes para lo que se necesitaba en México. Sin embargo esto no fue raro, pues cada país tenía sus leyes y era necesario amoldar la clasificación médica a la legal. Pero en México el problema fue más serio pues bajo las mismas leyes había clasificaciones diferen-

tes. Esto se debió, según ellos, a que la ley era anterior a los descubrimientos médicos.

La utilidad de la clasificación de la heridas estaba en función de ayudar al juez a dictaminar la pena de acuerdo y en proporción al resultado de las heridas. En esa época también se argumentaba que no podía haber una clasificación, pues la gravedad de la herida dependía de la constitución física del agredido. Sin embargo Hidalgo Carpio apuntó que, aunque no pudieran hacerse pronósticos definitivos, si se juntaban el mayor número de casos resultaba posible hacer una clasificación y afirmó que la pluralidad de los heridos eran hombres, jóvenes, sanos y fuertes y muy excepcionalmente ancianos, niños o mujeres embarazadas. Por lo que una clasificación que abarcara a la mayoría de los casos podía servir para calcular cuales serían las consecuencias y la terminación natural del agredido. Lo que puede verse en la discusión es la relevancia de llegar a las regularidades, aunque existan casos de excepción, y así poder clasificar y codificar.

Otras preguntas estaban también presentes en la discusión: hasta dónde llega la responsabilidad del agresor y si es posible o no culparlo de lo que él no pudo prever,

> ¿Qué sabe el agresor si reina una epidemia de erisipela y que las heridas son una causa favorable para su desarrollo?, ¿qué sabe tampoco de la influencia que los días húmedos y fríos pueden tener µpara producir el tétano en una herida, ni que en los hospitales se desarrolla la podredumbre llamada nosocomial?[14].

El autor afirmó que en estos casos la responsabilidad recaería sobre la administración pública que no vigilaba que existiera la más perfecta higiene. La responsabilidad individual pasaba al Estado, pero junto con ella la posibilidad de tomar las decisiones pertinentes. Dentro de esta discusión el autor intentó crear una nueva clasificación que «sirva de fundamento a una nueva ley»[15]. Para Hidalgo Carpio la ley debía contemplar el resultado material que la herida había producido. Esta podría ser: la muerte, un grave dolor, incomodidad, inutilidad para ejercer un oficio o función de la vida, cicatriz o defecto visible. El autor opinó que todo esto debía ser castigado por la ley pero de diversas formas para que existiera proporción entre la pena y el delito. El autor elaboró una tabla en la que agrupó las lesiones por clase y orden. Sin embargo afirmó que a pesar de su convicción de que la tabla es la mejor manera de clasificación de heridas, en México ésta no podía utilizarse mientras no fuera objeto de una ley.

El 5 de enero de 1857 desde Veracruz, Benito Juárez dictó una ley relacionada con problemas penales[16]. Tal vez lo más interesante de este de-

creto son los artículos correspondientes al «modo de computar y hacer efectiva la responsabilidad civil», que comprende los artículos 17 al 28. Para redactar estas leyes seguramente fue necesario basarse en datos estadísticos y planteamientos de probabilidad.

17. Para computar la responsabilidad civil que resulta del homicidio, se tomará por bases:

I. La vitalidad del individuo, calculada en diez años, que comenzará a contarse desde el día en que se haya verificado su muerte.

II. Los recursos que según su trabajo y sus facultades hubiera podido adquirir durante ese tiempo, bajados los gastos indispensables conforme a su género de vida[17].

La ley es elocuente, es necesario *computar* la responsabilidad civil. La indemnización deberá comprender diez años, pero calculando la vitalidad del individuo, en el sentido de los recursos que hubiera podido obtener durante ese período. Para poder definir la responsabilidad civil fue necesario contar con tablas de expectativa de vida y calcular probabilísticamente las ganancias del occiso.

Hidalgo y Carpio, en su artículo, también mencionó como importantes para la clasificación la parte correspondiente al «homicidio y las heridas» que abarca los artículos 29, 30, 33, 35 y 37. El autor apuntó que esta ley fue un gran avance con respecto a la del 22 de julio de 1833, sin embargo agregó que era muy general y dejaba de lado las lesiones dolorosas y las que formaban cicatriz visible[18].

La ley del 5 de enero de 1857 rigió hasta que se creó el código penal que se promulgó en 1871 y comenzó a regir el 1 de abril de 1872 en el Distrito Federal y en el Territorio de Baja California, en lo referente a delitos del fuero común, y en toda la República en lo concerniente a infracciones contra la federación. El código constó de 1 152 artículos y tomó como modelo el código penal español, tanto el de 1850 como su reforma en 1870[19]. En él se estableció un «catálogo riguroso de atenuantes y agravantes dándoles valor progresivo matemático, cuyo resultado del balance dará al Juez la medida matemática de la pena imponible»[20]. También se formuló una tabla de probabilidad de vida del agredido, en caso de que hubiera muerto, y de años de trabajo en caso de que hubiera quedado lisiado, todo con el objetivo de reparar los daño[21]. Este código rigió hasta 1912 y, aparentemente, con buenos resultados.

En la discusión del código penal, particularmente en lo referente a la medicina legal, participó Hidalgo Carpio dentro de un comité de consulta. Los artículos más discutidos dentro de la comunidad médica fueron 527,

528, 529 y 544 relacionados con la clasificación de la heridas[22]. Aparentemente Hidalgo Carpio logró introducir su tabla de clasificación que quedó en los artículos 528 y 529 pero la forma en que éstos se redactaron no convenció a todos los médicos. Por otra parte la ley dio un período de 60 días para que sanara el agredido; con base en la evolución del enfermo se daría la pena. Quizás lo más interesante de esta anotación es que está basada en las estadísticas del Hospital de San Pablo, posteriormente Hospital Juárez, para dictaminar el tiempo promedio que tardaba en sanar un herido. Se argumentó que existían excepciones, pero los médicos legalistas afirmaron que era más importante seguir la conducta normal[23].

La probabilidad se inclinó a ser cada vez más de frecuencia relativa, de acumular datos para llegar a las demostraciones. Sin embargo un problema que se presentó en 1872 terminó resolviéndose sin considerar la probabilidad sino la excepción.

Un amante despechado hirió de un balazo en la cabeza a quien consideraba su rival. El herido solicitó que lo atienda el Dr. Hidalgo Carpio a quien conocía de tiempo atrás. Este dictaminó, de acuerdo a los artículos 528 y 529 del código penal recientemente implementado, que la herida era grave por encontrarse en la cabeza; decidió hacer una trepanación para extraer la parte de la bala que quedó en el cráneo, pero ésta no pudo ser retirada. El paciente salvó la vida pero le quedó un herida, desagradable y visible, en la cara y pérdida temporal del oído. Se entabló una demanda contra el agresor por los daños a la persona, pero en la defensa se argumentó que la herida había sido leve, que, por consiguiente, la operación no había sido necesaria y que la pérdida del oído se había debido a la operación, pues dado que la bala no se encontró, es de suponer que la misma no entró al cráneo. Por su parte Hidalgo Carpio argumentó que el pedazo de bala estaba en un lugar más profundo al que ya no se podía llegar con la operación trepanatoria. Además las heridas en la cabeza deben considerarse como graves debido a que las estadísticas probaban que, en la mayoría de los casos, sí eran mortales, y aunque el paciente no muriera, la intensión del daño era la que contaba. Cuando la probabilidad de frecuencia relativa no dio resultados se recurrió a la probabilidad de sentido común. A la pregunta del juez sobre si la fractura del cráneo y pérdida del oído se debía a la herida de bala o a la operación, el médico Juan María Rodríguez contestó:

En buena lógica, entre la violencia ejercida por una bala disparada a dos metros de distancia que rompe el cráneo a cuatro centímetros poco más o menos de la roca del temporal y los esfuerzos médicos ejercidos por un cirujano tan diestro y tan justa-

mente respetado por su honorabilidad y saber, especialmente en este género de operaciones, pues ningún otro ya del país o del extranjero, ha hecho como él aquí tantas y tan repetidas veces la aplicación del trépano, no es lícita a mi juicio la vacilación. Entre los dos extremos de la disyuntiva me decido por el primero[24].

Sin embargo el juicio se resolvió a favor del agresor al declarar que la operación no fue necesaria pues no se encontró la bala y el daño al oído fue causado por la operación[25]. Ante el dictamen el Dr. Rodríguez escribió:

Los médicos concurrentes deploraron con amargura cuanta falta hace a los abogados el estudio de la medicina legal[26].

A pesar de todo, el pensamiento cuantitativo siguió avanzando, tanto en medicina legal como en jurisprudencia. Para el año de 1883 la Academia de Medicina de México invitó al Dr. Antonio Peñafiel a presentar el trabajo: *Ensayo de análisis estadístico sobre lesiones*.

Antonio Peñafiel fue el estadístico más reconocido de la pasada centuria, aunque no ciertamente quien hizo las aportaciones más interesantes. Fue el fundador y presidente de la Dirección General de Estadística que se creó en 1882 bajo la secretaría de Fomento. Un año después presentó, ante la Academia, los resultados de sus observaciones hechas en la tercera demarcación de policía, desde el 31 de marzo de 1880 hasta el 31 de diciembre de 1882. Durante esa época fue médico adscrito a la comisaría. En las tablas de frecuencia que Peñafiel presentó se encuentran,

el número y situación de las heridas, sobre su frecuencia relativa, sobre la criminalidad y sus influencias inmediatas. No solamente está interesada la cirugía en esta investigación, sino también la estadística social y la medicina legal.

Durante mi permanencia en aquella Comisaría noté la influencia principal en la determinación de las lesiones, que fue en el mayor número de casos el abuso de las bebidas embriagantes en la gente del pueblo, y a este principal móvil debe agregarse la falta completa de instrucción rudimental[27].

El autor afirmó que la influencia del alcohol había sido tan directa que se habían fijado con precisión las horas en que más se necesitaban los auxilios médicos. Estas fueron: los días feriados de 3 a 7 p.m. y los días normales de 6 a 8 p.m. Finalmente ofreció, al igual que Hidalgo Carpio años atrás, una tabla de clasificación de las heridas aunque más completa y compleja que la de su predecesor.

A pesar de las controversias, la ley estadística fue ganando adeptos. Cada día se tenían más datos y se podía confiar más en la probabilidad de frecuen-

cia. Los conteos y el cálculo influyeron, por lo menos, en algunos artículos del código penal. Sin embargo, recién estrenado el mencionado código, un juicio dictaminado por un jurado[28] dejó de lado los artículos que tocaban el problema de la clasificación de las heridas. Finalmente la clasificación de Peñafiel fue más completa y basada en más datos de frecuencia, además de que hizo la correlación, casi inevitable, entre higiene, moral y clases sociales. Pensamos que la clasificación de las herida es un claro ejemplo de la influencia del mundo numérico sobre las leyes jurídicas del siglo XIX.

3. El problema de la higiene y los lagos del Valle de México

Uno de los temas más discutidos durante el siglo XIX y que quizás más decisiones políticas causó fue la cuestión de los lagos y el desag¸e del Valle de México. La problemática ha sido añeja y puede remontarse, incluso, a la época prehispánica. Sin embargo en el siglo XIX involucró a los médicos, a los planificadores y a los tomadores de decisiones. Por otra parte la discusión se introdujo a través de las tablas estadísticas de enfermedades, higiene y mortalidad.

El problema abarcó dos aspectos de salubridad: por una parte la posibilidad de secar los lagos que rodeaban el Valle y por otro lado instalar el drenaje de la ciudad de México. Los dos factores estaban entrelazados y resolverlos implicaba ejercer erogaciones muy fuertes para el gobierno. Sin embargo la demanda de los habitantes de la ciudad y particularmente la de los médicos fue muy fuerte debido al problema higiénico que, aparentemente, era el responsable de los altos índices de mortalidad en la Capital.

La cuestión implicó la limpia de las heces en la ciudad de México. Estas se acarreaban todas las noches en coches tirados por mulas que iban casa por casa recogiendo el excremento para llevarlo al Lago de Texcoco y depositarlo. Como solución se presentaron diferentes propuestas: el uso de letrinas de absorción y la obligación de construir comunes en las casas. No obstante, en 1866 José María Reyes, apuntó las desventajas de estas supuestas mejoras higiénicas dado que las materias fecales son absorbidas por la tierra; las aguas contaminadas se pasan a otros pozos y al poco tiempo todas las aguas tienen una cantidad considerable desechos. Para Reyes la única solución era llevar a cabo el desag¸e del Valle de México y construir el drenaje de la ciudad, en sus propias palabras «la administración municipal debe hacer obras donde se contemplen los adelantos de la ciencia». Afirmó que la administración municipal debería enfrentar el problema, hacer inversiones muy fuertes para dar salida a las aguas del Valle de México y lavar diariamente las atarjeas[29].

En 1873 nuevamente se abordó el problema de los lagos y su influencia sobre la salubridad de la ciudad de México. Sin embargo en este caso se tocó un tema que resulta interesante considerar: el del registro civil y el poco caso que los ciudadanos hacían de él. Para el médico Pasalagua significaba que no se podía contar con estadísticas confiables de natalidad y mortalidad y, por consiguiente, no se sabía si la población estaba creciendo o disminuyendo y a qué ritmo se daba el cambio.

En aquella época se señaló que la disminución de los lagos, particularmente el de Texcoco, venía acompañada de un estado general de insalubridad «que conviene estudiar para destruirlo del todo, o al menos disminuirlo en lo posible»[30]. Pasalagua afirmó que al recorrer el lago se percibía un olor desagradable y que, según el Dr. Río de la Loza, el lago tenía sales y materias orgánicas que provenían de la descomposición de las inmundicias de la capital. Apuntó que aunque las estadísticas no eran todavía muy confiables, no obstante todo parecía indicar que la población de la ciudad de México estaba disminuyendo,

> tal vez la [estadística] de defunciones no sea tan difícil como la de nacimientos, pues sacándolas del registro civil, siempre se obtienen mayor número de defunciones: esto es debido a ese pueblo que al reproducirse lo hace con un egoísmo muy marcado y al nacer sus hijos no los apunta en el registro civil [...] Hoy lo que se puede saber es cuando menos, que si no hay pérdida de población no hay cambio[31].

El autor destacó que las afecciones epidémicas que estaban atacando a la ciudad de México «con aspecto palustre bien marcado» hacían recordar la epidemia del cólera de 1833 y la escarlatina antes casi desconocida en México. Estas enfermedades habían tomado cuerpo aparentemente en la parte noreste de la ciudad, en otras palabras en la dirección de los vientos del Lago de Texcoco.

> Para quitar este estado de insalubridad de la ciudad, se debía de tratar de hacer desaparecer el Lago de Texcoco, si esto se pudiera hacer de una manera que no dejara ni su rastro[32].

Como la desaparición total era casi imposible y en un primer momento acarrearía más enfermedades a la población, propusieron sembrar árboles alrededor del Lago, sobre todo en la parte noreste, eucaliptos y árboles de Australia. Esto evitaría la llegada de miasmas y seres que dañan a los habitantes de la ciudad, pues los miasmas morirían debido a la resina de los árboles.

Sin embargo el trabajo más interesante y polémico que se presentó so-

bre la problemática de los lagos y la higiene en la ciudad de México, fue el de Gustavo Ruiz y Sandoval[33]. El autor afirmó que era una lástima que se prestara tan poca atención a la higiene pública; además de que se aceptaban como ciertas ideas que se habían recibido por la tradición pero que no tenían ningún sustento científico. Es probable que Ruiz y Sandoval aludiera a la teoría miasmática del contagio, la que afirmaba que los brotes epidémicos estaban causados por el estado patológico de la atmósfera. Aunque esta teoría es muy antigua tuvo una supervivencia excepcional y sus adeptos fueron muchos, incluso hasta fines del siglo XIX[34].

No obstante, para Ruiz y Sandoval, el principal problema fue la desorganización de la administración pública. Esta queja fue constante hasta que se creó la Dirección General de Estadística en 1882. El autor afirmó que existían algunas estadísticas que tenían la garantía de basarse en cifras numéricas, como las de José María Reyes quien se dedicó a juntar datos estadísticos y escribió algunos ensayos importantes. Con base en estos estudios y datos propios sobre mortalidad en la ciudad de México, Ruiz y Sandoval elaboró su trabajo referente a la influencia de los lagos en la mortalidad de la ciudad de México.

Inició tomando varias enfermedades a las cuales clasificó por infecciosas, intermitentes, pulmonía y enfermedades de los bronquios e infecciones intestinales. Para su análisis aceptó la división en cuarteles de la ciudad de México; aportó los datos estadísticos de mortalidad y sus cruces por estación del año. Lo más sorprendente fueron los resultados que obtuvo: *estadísticamente no fue posible probar que las enfermedades que se suponía causaban los lagos, efectivamente vinieran de ellos*. La mortalidad fue mucho más alta en la parte poniente de la urbe, alejada de los lagos principalmente el de Texcoco, que en la oriente o en las calles centrales de la ciudad. Para el autor los focos de infección estaban en los pantanos que por lluvias se forman en la parte poniente, o bien la muerte se causaba por otros elementos como la alimentación y el clima.

Se ha creído, y basados en hechos científicos, que el Lago de Texcoco, recipiente de los despojos animales de una población de 250.000 habitantes, debía necesariamente considerarse como la principal causa de tabardillo que es endémico entre nosotros. Pero además de que esto se encuentra abiertamente contrariado por los números que he presentado, yo preguntaría a los que así creen, que si esta es la causa de la endemia de tabardillo en la capital, ¿qué causa semejante se encuentra en todas las poblaciones de la Mesa central y gran parte de las vertientes orientales y occidentales de la Cordillera, donde esta primera tiene igualmente el carácter endémico?[35].

Ruiz y Sandoval demostró, basándose en la probabilidad de frecuencia relativa, que los lagos, particularmente el de Texcoco, no eran los responsables de la alta mortalidad de la ciudad de México. Sin embargo el terrible olor que causaba el Lago de Texcoco y el ser el depositario de los desechos de la ciudad indicaban, dentro de la probabilidad de sentido común, que sí tenía influencia en la mortalidad.

Algunos años después, en 1879, apareció un nuevo artículo discutiendo el problema de los lagos y su influencia en la higiene pública[36]. El objetivo principal fue formar un plano de la patología de la ciudad de México. Se midió la humedad, la presión y la temperatura del Valle de acuerdo a los meses del año y se sacó la media, la máxima y la mínima: en otras palabras se realizó una curva de distribución normal. Aunque con base en la mortalidad no podía probarse la influencia patológica de los lagos, el autor llegó a la conclusión de que si se secaban no variaría la humedad del Valle. Por lo que podía asumirse la medida tomada por la Dirección General de Salubridad. Quizás lo más interesante de este artículo es la necesidad de la precisión. Acumular todas las medidas posibles para llegar a la media, ya fuera de fenómenos naturales: humedad, vientos, presión, etc., o bien la media de mortalidad humana que implicaba la expectativa, para un recién nacido, de llegar a cumplir un año de vida, dos, tres, etc. Y para el Estado de calcular la probable población adulta en diez o veinte años. Los datos estadísticos daban la sensación de objetividad. Mientras más cantidades se acumulaban, mayor era la certeza, fue *la ley de los grandes números* la que se encontró atrás de todos estos trabajos.

En 1884 Antonio Peñafiel presentó otro estudio[37]. Este inicia con una pregunta:

> Cuál es la influencia que sobre la salubridad de la capital ejercen las aguas que se emplean actualmente en los usos domésticos? Aumentar su mortalidad.

Los estudios hidrológicos se hacían en varias partes del mundo, pero aparentemente éste fue el primero que se realizó en México. Peñafiel se preguntó sobre la calidad y el uso que se le da al agua en la capital de la República. El objeto del estudio fue proponer los medios «que en nuestro concepto puedan remediar los males gravísimos que aquejan a esta capital». El principal problema fue el índice altísimo de mortalidad que se pudo registrar durante trece años de conteos; gran parte de las muertes podían deberse al mal estado de las aguas que consumían los habitantes de la ciudad.

El estudio es muy largo, comprende 18 capítulos, con muchas tablas y

todo tipo de medidas. Aunque se nota el aumento en la cuantificación, el autor se quejó de la falta de un censo completo. Empezaba a apuntalarse la demanda del censo que se realizó finalmente en 1895 bajo la dirección del mismo Antonio Peñafiel.

Al analizar la composición química de las aguas potables, el autor apuntó que son bajas en substancias calcáreas.

> En nuestro concepto, la falta de materiales calcáreos en las aguas potables ha producido una degradación en la talla de los habitantes del valle de México, y tal vez a tenido una influencia muy marcada aun en el desarrollo de los mismos moluscos que habitan en los manantiales. Es preciso compensar con medidas higiénicas en la alimentación lo que falta para el uso fisiológico de las aguas potables. Proponemos en consecuencia, como una medida de salubridad pública, introducir en la panificación las mejoras que han aceptado otros países y que reclama la ciencia para remediar la insuficiencia nutritiva de nuestras aguas[38].

Fue un momento en el que se empezó a hacer indispensable la recomendación para la toma de medidas y decisiones gubernamentales. Al final de la Memoria dio 23 recomendaciones para mejorar la higiene con respecto al agua potable. Uno de los puntos interesantes es que por primera vez se recomienda hervir el agua:

> A falta de un modo pronto de filtración, proponemos el medio que en casos semejantes emplean los chinos: hervir el agua que contenga principios orgánicos[39].

La discusión higiénica sobre la influencia de los lagos en la salud y, principalmente, la mortalidad de los habitantes de la ciudad generó gran cantidad de estadísticas. Los nuevos ciudadanos de un gobierno liberal tenían derecho a la salud propia y de su familia, y un Estado administrado científicamente tenía la obligación de satisfacer esta demanda. Pensamos que el problema de salud pública que planteaban los lagos es un ejemplo de los nuevos derechos ciudadanos y las obligaciones estatales.

Por otra parte, aunque el sentido común indicaba que el Lago de Texcoco era un foco de infección, había que probarlo numéricamente. Los gobernantes deberían tomar una decisión drástica y que implicaba un gasto enorme; no era posible hacer la inversión a ciegas. Sin embargo el caso resultó muy contradictorio. Los números no probaron la influencia maligna de los lagos, sin embargo siempre estuvo presente la certeza de que así era.

4. La problemática de la mortalidad en la ciudad de México y las estadísticas médicas

Calcular los nacimientos, las muertes y por consiguiente el crecimiento o decrecimiento de la población fue algo difícil de hacer por la falta de estadísticas. El clero mantenía los datos a través de los bautizos y defunciones, pero el estado liberal quería tener este control. El 27 de enero de 1857, Ignacio Comonfort como presidente sustituto de la República Mexicana envió el decreto de la Ley orgánica del registro civil. Los actos del registro civil fueron, desde ese primer momento, los nacimientos, matrimonios, adopciones, sacerdocio y muerte[40]. Tres días después, el 30 de enero de 1857, el mismo Sr. Comonfort mandó el decreto sobre el establecimiento y uso de los cementerios[41]. El conjunto de estas dos leyes permitió al Estado el registro y control de los conteos de nacimientos, matrimonios y defunciones. Los ciudadanos de la república liberal tenían nuevos derechos, pero también nuevas obligaciones. Según el artículo tercero de la ley del registro civil, la persona que no estuviera inscrita en dicho registro «no podrá ejercer los derechos civiles». Por otra parte la ley del registro civil permitía a los gobernantes ir acumulando las estadísticas de nacimientos y mortalidad principalmente. El artículo primero de la ley para el establecimiento y uso de los cementerios a la letra dice:

> Art. 1. Se establece como parte de los registros de policía la noticia de todos los que mueren y los datos que se refieren a ellos, ya sea para dar testimonios fehacientes a petición de partes, *o ya para servir de oficio a las operaciones de la estadística general*[42].

Lo más difícil fue el registro de nacimientos, porque los niños rara vez nacían en los hospitales y los padres no los llevaban a inscribir. Durante muchos años las fuentes de información siguieron estando en las parroquias. Pero conforme avanzó el siglo lo más importante fue computar la mortalidad. En ella se expresaba la prosperidad y la cultura de los pueblos. Si se lograba bajar la mortalidad esto indicaba que esa nación era civilizada y estaba progresando. Además el conteo de la mortalidad permitió crear las tablas de vida probable de los individuos de una nación. Las tablas de mortalidad cruzadas con enfermedades, tratamientos y problemas higiénicos probaron que la vida de los ciudadanos y habitantes de una nación podía prolongarse o reducirse de acuerdo a las medidas higiénicas que los gobiernos *civilizados* implementaran. Otro de los derechos ciudadanos fue el que creciera la expectativa de vida para ellos y sus familiares. Las tablas de mortalidad daban esta información y permitían la planeación.

Quizás el estadístico inglés más importante de la segunda mitad del siglo XIX fue William Farr quien se especializó en conteos de mortalidad. A través de la estadística, Farr se propuso reorganizar a la sociedad, no sólo desde la administración pública, sino a través de grupos de beneficencia privada. En este rubro su colaboración más importante fue con Florence Nightingale en la década de los cincuenta[43]. Farr fue el creador de las oficinas centrales de registro estadístico en Inglaterra y Gales. Su modelo de análisis de los factores de nacimiento, vida y muerte llegó a ser el prototipo para todo el mundo. Farr participó en el congreso internacional de 1861 en Londres; una de las seis sesiones trató sobre la manera de crear un plan uniforme para las estadísticas sanitarias y de hospitales[44]. También organizó y presidió el congreso internacional de estadística de 1870 en el cual uno de los temas dominantes fueron los estudios de mortalidad[45]. Aunque no hubo mexicanos que participaran directamente en estos congresos[46], México no fue ajeno a estas tendencias y aplicaciones; las estadísticas de mortalidad por enfermedad también se desarrollaron en el País, con la finalidad de reorganizar la sanidad pública y aumentar la expectativa de vida de los mexicanos.

Nuevamente fue Hidalgo Carpio quien en 1864 publicó las primeras estadísticas médicas basadas en los datos del hospital de San Pablo[47], el cual se creó en agosto de 1847 cuando la invasión norteamericana se veía cercana. En el convento de los agustinos se cerraron los arcos de los corredores dejando pequeñas ventanas. Ese espacio se acondicionó con petates, sábanas y cobijas; quedó a cargo de las Hermanas de la Caridad y dos médicos civiles. Al terminar la guerra el hospital se mantuvo con dinero del Ayuntamiento y los donativos conseguidos por las Hermanas de la Caridad. En 1850 se agrandó en los bajos del convento y se unió el hospital de San Hipólito. En junio de 1857 se abrió la sala de beneficencia francesa, lo mismo hizo la sociedad de beneficencia española. Poco después se hizo difícil mantener el sanatorio de San Lázaro y se trasladaron los enfermos a San Pablo. Hidalgo Carpio se quejó del desorden que reinaba pues estaban juntos los enfermos contagiosos con los heridos y sólo se separó a los presos de los libres. Sin embargo con gusto señaló que hubo una plaza de nueva creación «encargado exclusivamente de la estadística»[48]. Al igual que Farr en Inglaterra, para Hidalgo Carpio fue importante medir la enfermedad y su correlación con la mortalidad. Para llevar los libros de entrada y salida de enfermos se contrató un comisario que sacó copias de éstos y de los documentos médico-legales relativos a las heridas, mismos que se remitían a los juzgados de lo criminal.

Uno de los aspectos más interesante de este artículo es el afán por la precisión. Se midieron y cuantificaron en gramos las dietas que se impuso a los enfermos en el hospital, de lo que resultó que sumadas todas las cantidades la ración era de 1,925 gramos, lo que para Hidalgo Carpio era una cantidad muy baja, pues afirma que un hombre adulto debe consumir 2.750 gramos de alimento al día «por ser esta cantidad la media de sus pérdidas diarias». Además que el convaleciente debe ingerir más alimentos que el hombre sano pues debe reparar el peso perdido durante la enfermedad.

Ahora es fácil explicar por qué los pobres repugnan tanto entrar al hospital a curarse de sus enfermedades, dando por razón principal «que allí se les mata de hambre»[49].

Llama la atención en el artículo que se den los pesos de los alimentos en el sistema métrico decimal y la forma en que se marcan los valores de la medición y la exactitud.

En el mismo año de 1864 apareció una nota estadística firmada por José María Reyes[50] con datos de mortalidad en la capital. Aclara que éstos fueron proporcionados por las parroquias de la capital al gobierno y en particular al Consejo Superior de Salubridad. Lo más importante y espeluznante de esta nota es que la mortalidad infantil, de 0 a 10 años, se calculó en 43% del total de las muertes.

En 1877 se publicó un artículo del señor Juan Quintas Arrollo, capitán primero de artillería facultativa. Tanto el artículo como su autor fueron presentados ante la Academia por el Dr. Gustavo Ruiz y Sandoval[51]. En la presentación éste apuntó:

Uno de los más importantes servicios que en nuestros tiempos ha prestado la Estadística Médica, ha sido el poder servir de base segura para conocer cuál es en un pueblo la vida probable y la vida media de sus habitantes [...] A nadie se oculta lo interesante que es fijar cual es la ley de mortalidad de una reunión de individuos, ni los inmensos servicios que esta adquisición presta a la Medicina legal, a la Economía política, y a todas esas empresas comerciales que tan desarrolladas están en las naciones cultas, y se llaman Sociedades de Seguros de vida[52].

Para ese año de 1877 ya resulta explícita la demanda de estadísticas como base para la planeación. La regularidad de la ley estadística permitió calcular la vida probable y la distribución media de vida. El Estado liberal, que garantizó la libertades individuales, también homogeneizó las características de los habitantes del País.

Quintas Arrollo comenzó su artículo con una cita de Laplace[53] y de ella deduce:

Partiendo de este principio, la mortalidad, así como los demás fenómenos, puede sujetarse a una ley cuya determinación, aunque a primera vista parece imposible, veremos que no lo es con el auxilio del cálculo y la observación[54].

El autor expuso una serie de hipótesis y fórmulas de cálculo para analizar cuál podría ser la más conveniente para México. Termina señalando uno de los métodos de cálculo de probabilidades como el más confiable para las circunstancias de México, dado que «subsanarían de algún modo la dificultad de obtener un gran número de datos a consecuencia del poco caso que nuestro pueblo hace del de la leyes del Registro Civil»[55]. Quizás lo más interesante es que se manejó un tipo de probabilidad de frecuencia relativa con la certeza de que era la única formula para obtener los datos, debido a que no existió censo y las cifras que se pudieron obtener eran poco confiables[56].

Las quejas sobre la falta de un censo general y la demanda de su realización proliferaron durante la década de los setenta. Esto se vio como un atraso con respecto a los países que se consideraban más civilizados. Tal fue el caso del artículo que José María Reyes publicó en 1878[57]. Para el autor la gran mortalidad infantil en México implicó

muchas cuestiones de higiene pública, privada y administrativa, cuyos resultados no solo afectan los sentimientos humanitarios, sino que se ligan íntimamente con la prosperidad de las naciones, pues es un deber de todos cuidar del aumento de la población y de la mortalidad de las clases sociales.

En los países verdaderamente civilizados, en donde se comprende toda la importancia de la estadística, la institución del Registro civil está organizada de un modo tan perfecto, que admira como de los datos que recoge se puede formar con precisión estudios sociales del mayor interés, fundados todos en pruebas numéricas[58].

Para el autor lo más importante fue descubrir a qué se debía la gran mortalidad infantil en México, además de que las estadísticas apuntaban el aumento de ésta en general en todo el mundo. De facto dio tablas de los niños nacidos muertos en Europa. Una de las razones que se dieron para entender el aumento fue la influencia creciente de la ilegitimidad de los hijos. Sin embargo el autor apuntó que en México,

La miseria, la vagancia, la embriaguez y la inmoralidad están mucho más generalizadas, y se sabe bien que estos vicios obran como principales agentes en la seducción, en el abandono de las madres y los hijos y en el aumento de la prostitución bajo todas sus formas[59].

En la cita anterior puede verse la forma en que se juntó la higiene con la moral. Los hombres educados, los gobernantes tenían los datos estadísticos que hablaban de los gobernados, de las clases bajas y lo más importante es

que podían planear los cambios higiénicos, que en muchos casos implicaban también transformaciones en la conducta moral. El Estado liberal aceptó la libertad individual, pero también pensó en cómo regular la conducta de las clases a las que consideraba bajas.

En una de las conclusiones a las que el autor llegó apuntó lo siguiente:

6.ª Es una necesidad en México el establecimiento de una sociedad protectora de la niñez, compuesta de gentes acomodadas y de médicos inteligentes que organicen el modo práctico de evitar las enfermedades mencionadas en los niños pobres[60].

Al igual que en las propuestas de Farr, las modificaciones sociales a través de la estadística deberían darse bajo el control de un gobierno organizado científicamente y con la ayuda de los grupos privados.

En 1879 Demetrio Mejía presentó *Memoria estadística de mortalidad en México*[61]. Con este trabajo ganó el premio de la Academia de Medicina de 1879. Sus datos arrojan cifras terribles sobre la mortalidad y el propio autor lo anunció desde el principio del trabajo.

Su resolución obtenida con datos seguros, debía conducirnos a alcanzar una triste verdad, y en buena hora la Academia de Medicina excita a tan importante estudio, que conocido de las autoridades, podrá influir en algo para remediar nuestros males[62].

Para poder tener la mayor cantidad de datos posibles recurrió al registro civil y a las 14 parroquias de la ciudad de México. Comparó las cifras de nacimiento y encontró que el 71,3% de los niños no fueron registrados.

Esto quiere decir, que aproximadamente 31 276 familias dejaron de cumplir con la ley, e igual número de niños pasan desapercibidos en los libros de nacimientos del Registro Civil; omisión muy censurable, sobre la cual debe fijarse la autoridad[63].

Para su estudio comparó dos quinquenios el de 1869-1873 con el de 1874-1878. La comparación presentó un cuadro aterrador, la mortalidad había aumentado mucho en el segundo quinquenio. Mejía afirmó que en estos datos podía apreciarse el descuido que la higiene había sufrido en México de 1874 a 1878. Entre quienes más aumentó la mortalidad fue en los niños de 0 a 10 años, aquí se concentró más de la mitad de las muertes.

Aunque el crecimiento por nacimientos fue muy reducido o casi nulo en la capital, el autor consideró que sí hubo aumento debido a la migración, y apuntó: «deplorable es la falta de un censo exacto que daría precisión a toda esta clase de trabajos, cuya utilidad no es dudosa»[64].

Comparó la media de vida para el año de 1877 de París que, según el censo de aquella urbe, fue de 40.6 años, la de la ciudad de Oaxaca

con 24,7 años promedio y la ciudad de México cuyo computo fue de 18,7 años. La proporción de mortalidad por cada 1000 habitantes dio los siguientes resultados: París 24,6, Oaxaca 40,1 y México 53,2[65]. Los datos no pudieron ser más aterradores, el promedio de vida era menos de la mitad en la ciudad de México, comparada con París. Resulta obvio que un promedio tan bajo de vida se debió a la gran mortalidad infantil. Esta, aparentemente, aumentó en los últimos años por la sífilis y el alcoholismo, enfermedades que se consideraban como degeneraciones morales.

De las defunciones por sífilis que aparecen en ambos quinquenios, casi todas ellas pertenecen a la niñez, víctimas inocentes de la prostitución de los padres. [El aumento de los niños nacidos muertos] es indicio casi seguro de los vicios de nuestro pueblo, contando como primero el alcoholismo [...]

Aventurado parecerá creer que de las influencias nocivas a la vida del niño, una sexta parte son naturales y las cinco restantes no lo son, pudiendo el hombre remediarlas.

Resumiendo con Kubon, (sic) diremos: íBajo el punto de vista de la medicina social, las causas de la mortalidad infantil se encierran en cuatro términos: miseria, ignorancia y superstición, inmoralidad, instituciones viciosas. Si la primera no puede evitarse, un Gobierno sabio y sociedades protectoras, lograrán aliviarla en algún tanto; de las demás se halla su remedio en la esfera de recursos que toda autoridad ilustrada posee[66].

El artículo siguió con infinidad de datos y en tono cada vez más moralista «¿Qué importa el aumento real de la población, si aumenta la inmoralidad y el vicio?» Al final del trabajo el autor dio siete instrucciones que servirían como correctivo: 1) hacer obligatoria la enseñanza, 2) crear asociaciones protectoras de la niñez, 3) fundación de casas de asilo para hijos de obreros pobres, 4) establecer un registro de nodrizas bajo la vigilancia de los médicos, 5) crear boticas auxiliadas por el Ayuntamiento en cada uno de los cuarteles de la ciudad, 6) prestar atención a la prostitución clandestina y 7) regular el comercio del alcohol que se incrementó en los últimos años. «¿Tienen poca fuerza los argumentos? Pues véanse los números, y ante su triste verdad las autoridades deben doblegarse»[67].

El caso de Demetrio Mejía es quizás el más claro de un médico dedicado a la higiene y que hace su análisis a través de las estadísticas. No fue un clínico en busca de curar enfermos, sino un planificador deseoso de cambiar circunstancias enteras capaces de modificar las condiciones de vida de una ciudad.

Cada vez los trabajos médicos dieron más estadísticas y, cada vez más,

los doctores se sienten en la necesidad de dar consejos y de juzgar los problemas higiénicos con criterios morales. Tal fue el caso de los dos últimos artículos que vamos a analizar. Uno de José Lobato de 1880 y otro de Agustín Reyes de 1881[68].

Para Lobato «las leyes sociológicas muestran la relación matemática que cada población guarda entre la natalidad y la mortalidad». Nuevamente se apunta a leyes naturales de las cuales no escapa nadie, ni siquiera las sociedades. Además para el autor las tablas de mortalidad, que reflejan los progresos de la higiene, tienen una relación directa con la civilización de los pueblos.

Una vez más se insistió sobre la necesidad de un censo general al que se consideró como

> el dato más interesante para una estadística [...] sin el censo exacto que da la población verdadera, jamás se resuelven los problemas estadísticos que he apuntado antes, jamás se formulan las leyes de higiene sociológica que son tan interesantes para la reglamentación higiénica de la salud colectiva de una nación en sus distintas comarcas[69].

En los documentos de esta época ya es inseparable la relación entre higiene, moralidad y progreso. Se pensó que al resolver los problemas higiénicos las poblaciones modernas podían crecer mejor en lo físico, lo moral y lo intelectual. Por consiguiente la demanda higiénica era un derecho de la población que el Estado liberal no podía eludir:

> La historia de la sociología abunda en hechos dignos de estudiarse por los amantes de la higiene; en ellos se nota la ley ineludible del progreso y la lucha entre el retroceso y la perfectivilidad[70].

Quizás lo más importante del censo general, unido a la geografía del país, fue que se pensó que permitiría una planeación más exacta. El determinismo geográfico, pero principalmente por el climático se consideró una verdad absoluta e incuestionable, «el valor de la vida media del hombre está en razón inversa de las circunstancias climatológicas que le dañan en el estado de salud o de enfermedad»[71].

A través de este artículo la Academia de Medicina le propuso al gobierno de la República la creación de un censo general, en el cual deberían tomarse como aspectos principales la higiene y la salubridad de México. El artículo concluye con diez recomendaciones de lo que debe contener el censo y la forma de analizarlo.

Por su parte el estudio de Agustín Reyes de 1881 abordó el problema de la mortalidad y la higiene con los mismos criterios del trabajo anterior.

Es indudable que la mortalidad de un pueblo debidamente computada cuando su censo es bien conocido, indica de una manera precisa el grado en que se practican en él las leyes de higiene, y por consiguiente, su grado de civilización. Las tablas de mortalidad de un pueblo, ponen de manifiesto con sus cifras los pasos que éste da para alejarse o acercarse a su bienestar[72].

Su principal interés fue determinar la mortalidad por edades y por cuarteles en la ciudad de México. Por más que intentó obtener datos con todo el rigor posible, el autor lamentó la falta del censo total de población. Por ejemplo, Reyes encontró que el cuartel VI fue el que reportó la mortalidad más baja de la ciudad «y sin embargo, ¿su mortalidad está en relación con su población?»

Conforme avanzaron las investigaciones basadas en conteos estadísticos, la demanda del censo de población se hizo mayor. Esta llagó a ser una solicitud a nivel nacional. En 1882 se creó la Dirección General de Estadística y su primera obligación fue la realización del censo nacional de población. No obstante éste se aplicó hasta 1895. Algunos años antes, en 1892, la Dirección General de Estadística en cumplimiento «del artículo 96 del Reglamento de la ley de 26 de mayo de 1882»[73] presentó el Censo de la Municipalidad de México.

Finalmente los trabajos de higiene y los conteos de mortalidad, iniciados tres décadas antes, tuvieron una influencia oficial al lograr el censo de la ciudad de México. Atrás de la demanda estadística estaba la ley de los grandes números de Poisson: a mayor cantidad de datos mayor la posibilidad de aproximarse a la realidad. Las series de larga frecuencia que se obtenían con un censo, permitieron la combinación de variables que abrían el abanico de probabilidades para encontrar las razones de la alta mortalidad, particularmente la infantil.

5. La creación de la Dirección General de Estadística

La creación de esta Dirección respondió a una demanda social creciente. Desde muchos y muy diversos flancos se exigió la formación de una oficina central que regulara, concentrara y diera las pautas de organización para la estructuración de las estadísticas de México.

En el campo de la economía se avanzó en el conocimiento de los datos del ramo, además de que éstos se diversificaron; ya no sólo fueron las memorias de hacienda, sino que se empezaron a concentrar datos de comercio exterior, inversiones y de productividad entre otros[74].

Por su parte Antonio García Cubas, eminente estadístico del siglo XIX que publicó el *Cuadro estadístico y geográfico de la República Mexicana*, pugnó

desde el ministerio de Fomento para la creación de la dirección de estadística del País[75].

Creemos que fueron muchos los puntos desde los que se presionó para que existiera en México una oficina centralizada de estadística, similar a las que ya había en países de Europa. Sin embargo una de las solicitudes más fuertes y que menos se ha considerado es la de los ciudadanos que pedían niveles de seguridad en las calles y caminos, además del derecho a la salud a través de la higiene pública. Esta última demanda se manifestó a través de los médicos y sus organizaciones colegiadas y gremiales. Sin menospreciar la importancia de las estadísticas económicas, pensamos que el censo, por lo menos el de la ciudad de México, respondió principalmente a la demanda de salud.

El 26 de mayo de 1882 se creó la Dirección General de Estadística decretada por el Presidente Manuel González y enviada a la Secretaría de Fomento para su publicación. La ley de creación consta de nueve artículos. El primero de los cuales indica que la principal obligación de la Dirección es formar la estadística de la República Mexicana y se encargará «de pedir, compilar, clasificar y publicar periódicamente, por cuadros comparativos, todos los datos concernientes a este ramo»[76]. En el segundo artículo se estableció la obligación de los «ciudadanos y habitantes de la Nación» de apoyar las actividades censales y de la estadística en general.

La Dirección ordenó y capacitó a la nueva burocracia y, en términos generales, cumplió con su función de organizar y de información centralizada. Esto mismo intentó hacer Juan N. Almonte en 1839 cuando cambió el Instituto Nacional de Geografía y Estadística, que fue la institución académica más importante en México, por la Comisión de Estadística Militar que estuvo principalmente al servicio del ejercito. …sta desapareció en 1850 después de la guerra con los EE.UU. entre 1847 y 1848[77]. El país tuvo que esperar más de treinta años para que el Estado volviera a encargarse centralizadamente de la organización estadística en forma sistemática.

A partir de 1884 la Dirección comenzó a publicar un «Periódico oficial» con las noticias estadísticas más importantes de la República. También desde ese año se publicó el «Boletín Anual de Estadística» y, en 1888, se comenzó a editar un «Boletín Semestral»[78]. Pero los aportes numéricos más completo que generó la Dirección fueron, desde luego, los censos.

En el número 6 del «Periódico oficial» correspondiente a 1892 apareció el *Censo de la Municipalidad de México* que se verificó el 12 de octubre de 1891.

Iniciada la ejecución del censo por el Consejo Superior de Salubridad con objeto de

saber la relación en que se encuentran los habitantes de la Municipalidad con el número de defunciones, a fin de que con este conocimiento puedan dictarse medidas eficaces para mejorar la salubridad pública[79].

El mismo documento aclara que la Dirección General de Estadística decidió ampliar los datos del censo «para que se facilite cualquier estudio que se desee hacer». Para entender el problema de la mortalidad infantil, se consideró la edad de los censados año por año, desde menores de uno hasta cinco y a partir de los seis años por quinquenios hasta los 101 años.

A pesar de que se tomaron en cuenta datos como el lugar de origen para medir la migración, el oficio y la religión de los habitantes de la ciudad de México, lo más importante siguió siendo el problema de la higiene y si efectivamente la población de la capital estaba disminuyendo.

En el transcurso de algunos años ha crecido de un modo notable el número de defunciones acaecidas en la ciudad de México, lo que ha hecho pensar a muchas personas que ha crecido la mortalidad, esto es, la relación que existe entre el número de los que mueren y de los que viven. Si la cifra de las defunciones hubiera aumentado quedando la misma o casi igual la de los vivos, la proposición sería exacta, pero *tanto el cálculo como el razonamiento*[80] indican que en la ciudad de México la población ha aumentado considerablemente. En las ciencias de aplicación no bastan las presunciones, y en el caso actual la única demostración posible es el recuento de los habitantes de la capital[81].

El documento completo del censo incluye varias cartas de los médicos pertenecientes al Consejo de Salubridad y dirigidas al Presidente de la República, general Porfirio Díaz, para solicitar la realización del censo argumentando la problemática de la salud pública. Además, en el acta de la primer reunión para formar la Junta Auxiliar de Estadística, se manifiesta la discusión que se entabló entre los médicos, principalmente el Dr. Liceaga y el Dr. Orvañanos, con los miembros del gabinete de gobierno sobre las preguntas que deberían hacerse en el censo y las que deberían quitarse.

El Sr. Lic. Manuel Dublán manifestó que los datos relativos a la columna que dice «defectos notables, físicos e intelectuales» también se presentaban varios inconvenientes para poderlos recoger.

Después de una discusión sobre estos puntos [...] quedó aprobado que en las boletas se pusiera una nota, manifestando que las personas que no quisieran que contestarán [sic.] a esos datos en las boletas quedaban en libertad para no ponerlos[82].

Los médicos pensaban en la desviación de la norma, la enfermedad y la

monstruosidad, considerada en la época como la desviación más grande de la naturaleza, era necesario contarla, medirla y calcular la proporción de habitantes que tenían estos defectos. Los políticos pensaban en no molestar demasiado a los habitantes de la ciudad.

El censo implicó una gran organización de varios sectores sociales, la erogación de dinero por parte del gobierno y las discusiones entre especialistas y gobernantes sobre las preguntas que deberían hacerse, pero finalmente lograron tener los datos completos de la municipalidad de México y pudieron dar estadísticas completas sobre población, natalidad, mortalidad y ritmo de crecimiento de acuerdo a las condiciones higiénicas de la capital.

Por su parte el *Censo General de la República Mexicana* referente a la población se levantó el 20 de octubre de 1895 en todo el País. Su publicación constó de 28 volúmenes que se editaron entre 1897 y 1902. Aparentemente la ejecución del mismo y su publicación fue todo un éxito, dado que se trató de un censo cuidadosamente preparado desde 1882 y que tenía como antecedente la experiencia del de la Municipalidad de 1891[83].

Conclusiones

Durante los años que hemos analizado, la «Gaceta Médica de México» publicó muchos más artículos relacionados con estadísticas y conteos, desde los muy ligados a la higiene como el problema de los panteones y si debían construir cementerios especiales para las personas que morían de alguna de las epidemias, hasta problemas más alejados como la patología y las infinitas mediciones de temperatura para calcular la relación entre la circulación y «la calorificación de las enfermedades».

En febrero de 1874 la «Gaceta» publicó un trabajo de Adrián Segura dedicado al Dr. Gabino Barreda[84]. El autor desarrolló ocho puntos sobre la estadística, el método numérico y su utilidad en la patología. Al tratar el octavo punto Segura señaló:

> 8. Es necesario, cuando tratemos de cantidades, que estas sean numerosas y que se sujeten a *ley de los grandes números*[85].

La ley de los grandes números de Poisson. Ley con la cual se logró pasar de la acumulación de datos a las regularidades estadísticas las cuales, a pesar de los principios del pensamiento liberar, lograron dominar el siglo XIX e incluso el XX. Los liberales creían en la libertad individual, pero la ley de los grandes números les demostró que existía una regularidad colectiva. Esto los llevó a plantear las diferencias entre gobernados y gobernantes. Los que

sabían más, los que tenían el conocimiento de los números podían cambiar las condiciones de los que sabían menos, de los gobernados. El paso siguiente resultó realmente sencillo: unir la higiene a la moralidad y los niveles de mortalidad al progreso; éstos se asumieron como parte de la cultura decimonónica.

La tradición de las ciencias naturales donde existen leyes constantes fascinó a los habitantes del XIX. El pensar que había regularidades, no sólo en la naturaleza sino también en la conducta humana, permitió imaginar un mundo social ordenado por leyes sociales, dictadas por los gobernantes, con las que era posible modificar incluso la mortalidad de los seres humanos. Al igual que en muchas partes del mundo, en México el teorema matemático de Poisson no se comprendió, pero sí los alcances de la ley estadística.

La ficción analítica del *hombre medio* desarrollada por Quetelet permitió, en cierto modo, cuantificar a los ciudadanos de un país: el promedio de vida de un parisino era de 40,6 años, el de un habitante de la ciudad de México era de 18,7. El concepto de hombre medio respondió a la descripción cuantitativa de la población. Además de los derechos ciudadanos, consagrados en las constituciones liberales, el ciudadano tenía derecho al bienestar social y éste podía medirse estadísticamente.

La idea de probabilidad también se encontró implícita en muchas de las discusiones decimonónicas; incluso se llegó a controversias cuando la probabilidad de sentido común estaba en contraposición con la probabilidad de frecuencia. Tal fue el caso del problema de salud pública que plantearon los lagos del valle de México, o bien la discusión sobre la clasificación de las heridas para condenar a los delincuentes.

La necesidad de la estadística la encontramos en las razones mismas del Estado, por lo que creemos que trascendió incluso el planteamiento liberal. Durante la segunda mitad del siglo XIX las diferentes personas podías decir: «yo soy liberal», «yo soy conservador», «liberal moderado», «centralista», «federalista», etc. y todas estas afirmaciones estaban a un nivel consciente de la cultura. Podían llevar sus ideologías, y de hecho las llevaron, a pleitos de dimensiones increíbles, pero finalmente compartían la misma cultura. El mundo que los rodeaba tenía significados semejantes para todos ellos y, dentro de estos significados, los números, las tablas secuenciales y la ley estadística comenzaron a tener su propio peso y a volverse una necesidad para gobernantes y ciudadanos.

En la historiografía tradicional mexicana se presentan las posturas de los diversos personajes como irreconciliables, y los historiadores to-

man partido en forma radical. Incluso, dentro de la estadística, hay autores que afirman:

Llama la atención que el gobierno de Maximiliano, a pesar de su vocación liberal, no hizo avanzar la investigación y recopilación de investigación estadística; tampoco editó obra alguna de importancia en este campo, y tal vez en ningún otro, durante los tres años de su gestión[86].

En contra de lo anterior tenemos varios documentos. Por una parte la «Gaceta Médica» se siguió publicando y algunos de sus artículos más interesantes salieron durante los años del Imperio. Por otra parte se formó la Comisión Científica Mexicana que publicó varios trabajos de corte estadístico tanto en México como en Francia[87].

En cuanto al proyecto de creación del Código Civil, Benito Juárez se lo encomendó a Justo Sierra OíReally. Para esta tarea Don Justo consultó varios códigos, especialmente el proyecto del Código Civil Español. En 1861 se publicó el proyecto de Código Civil Mexicano. Se organizó una comisión para estudiarlo. Esta estuvo integrada por Jesús Terán como secretario de gobierno y por los especialistas: José María Lacunza, José Fernando Ramírez[88], Pedro Escudero y Luis Méndez.

En enero de 1866 Maximiliano encargó a la misma comisión que terminara con su estudio. Al caer el Imperio se nombró un nuevo grupo que sólo le hizo cambios menores. El proyecto definitivo fue aprobado por el congreso el 8 de diciembre de 1870 y entró en vigor en marzo de 1871[89].

Merced a la dedicación de la comisión y a la voluntad de concluir el código civil mostrada por Maximiliano, los dos primeros libros se promulgaron el 6 y 20 de julio de 1866. El libro tercero estaba listo para ser impreso y al cuarto le faltaba la corrección de estilo cuando sucumbió el régimen imperial[90].

Si recordamos, además, quienes eran los miembros de la comisión vemos que estos fueron: José María Lacunza, José Fernando Ramírez, Pedro Escudero y Luis Méndez. Todos nombrados por Juárez y posteriormente ratificados por Maximiliano y, al caer el Imperio, se les identificó con la corriente conservadora.

En lo referente a la estadística también podemos encontrar algunas otras obras con datos interesantes, tanto a nivel de los números como de la reflexión higiénica. Por ejemplo está la memoria de la policía urbana de 1864[91] que abordó problemas como el de la vacuna, la instrucción pública, los hospitales, las cárceles, etc. y que incluyó muchas tablas estadísticas y reflexiones higiénicas y de administración pública[92].

Como puede verse al pasar del nivel de la discusión de posiciones políticas al de intereses científicos y sus significados culturales, las diferencias deja de ser patente y todos aparecen como miembros de una misma cultura. La ley de los grandes números dio la posibilidad de conocer y medir a los habitantes de la nación, además de controlar los problemas de higiene que se agravaban y, sobre todo, dio la posibilidad de implementar leyes y códigos para ciudadanos reales, todo esto cautivó a los gobernantes del siglo XIX, independientemente de su filiación política.

Propongo que la cultura liberal decimonónica estuvo inmersa en significados más generales como los de la cuantificación y sus posibilidades de control. El determinismo de la ciencia, que suponía que se podían controlar hasta las acciones humanas, influyó en muchas decisiones del siglo XIX. Las campañas de salud, basadas en las estadísticas de higiene, fueron y siguen siendo muy exitosas. Todo este pensamiento surgió y se fortaleció en el siglo XIX con los gobiernos liberales.

1. P.S. Laplace, *Ensayo filosófico sobre las probabilidades*, Buenos Aires, Espasa Calpe, 1947, p. 12. El texto data de 1795.

2. J.A.N. Condorcet, *Matemáticas y sociedad, textos de 1775 a 1791*, México, FCE, 1990, p. 80.

3. S.D. Poisson, *Recherches sur la Probabilité des Jugements en Matiere Civile, Précédées des Regles Générales du Calcul des Probabilités*, Paris, Bachelier Imprimeur-Libraire, 1837.

4. I. Hacking, *La domesticación del azar*, Barcelona, Gedisa, 1991, pp. 132-156.

5. Adolphe Quetelet (1798-1876), está considerado uno de los precursores de la estadística moderna. Sus trabajos tuvieron impacto en todo el mundo occidental e incluso en Rusia.

6. L. Daston, *Classical Probability in the Enlightenment*, Princeton, Princeton University Press, 1995, p. 298.

7. Siempre van a ser más los datos de clases bajas dado que son la mayoría. Por ejemplo, el alcoholismo en las clases altas fue estadísticamente muy bajo porque el tamaño del grupo era casi insignificante.

8. L. Mayer, *Entre el infierno de una realidad y el cielo de un imaginario. Estadística y comunidad científica en el México de la primera mitad del siglo XIX*, México, El Colegio de México, 1999.

9. D. Mejía, *Memoria de la estadística de mortalidad en México*, en «Gaceta Médica de México», XIV, 14, 1879, pp. 273-301.

10. I. Hacking, *op. cit.*

11. F. Fernández del Castillo, *Historia de la Academia Nacional de Medicina de México*, México, Editorial Fournier, 1956.

12. La recolección de estos documentos la hizo la Mtra. Laura Cházaro, a quien manifiesto mi agradecimiento.

13. L. Hidalgo Carpio, *Clasificación médico-legal de las heridas*, en «La Unión Médica de México», I, 7, 1856, pp. 73-80.

14. Ivi, p. 75.

15. Ivi, p. 77.

16. M. Dublán, J.M. Lozano, *Legislación Mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República ordenada por los licenciados Dublán y Lozano*, México, Imprenta del Comercio, 1876. Las leyes a las que se hace referencia son las clasificadas con el número 4859: Para juzgar a los ladrones, homicidas, heridores y vagos.

17. Ivi, p. 333.

18. L. Hidalgo Carpio, *op. cit.*

19. En realidad lo que se utilizó fueron los proyectos de códigos españoles, dado que la implementación de los mismos en España fue posterior a la de México.

20. R. Reynoso Dávila, *Historia del derecho penal y nociones de criminología*, México, Cárdenas Editor y Distribuidor, 1992, p. 113.

21. Ivi, p. 114.

22. M. Dublán y J.M. Lozano, *op. cit.*, diciembre 7 de 1871, Núm. 6966. *Código penal para el Distrito federal y territorio de Baja California*.

23. Fue una discusión entre el licenciado Rebollar y el médico Zúñiga sobre la Clasificación de heridas y lesiones según el código penal, en «Gaceta Médica de México», IX, 4-21, 1874, pp. 51-457.

24. J.M. Rodríguez, *Una ruidosa cuestión de medicina legal*, en «Gaceta Médica de México», VII, 7-8, 1872, p. 142, pp. 107-176.

25. Es importante señalar que este fue uno de los juicios que se resolvió por un jurado y no por un juez. El acusado salió absuelto por el voto mayoritario de ocho contra cuatro.

26. J.M. Rodríguez, *op. cit.*, p. 159.

27. A. Peñafiel, *Ensayo de análisis estadístico sobre lesiones*, en «Gaceta Médica de México», XVIII, 7, 1883, pp. 113-131.

28. Esa fue una de las pocas épocas en que en México se utilizó la formula de juicio por jurados, o jueces de hecho como se les llamó, y no por un juez de derecho.

29. J.M. Reyes, *Limpia*, en «Gaceta Médica de México», II, 8, 1866, pp. 113-120.

30. M.A. Pasalagua, *Algunas observaciones higiénicas sobre la ciudad de México. Relativas a los lagos que la rodean*, en «Gaceta Médica de México», VIII, 4, 1873, pp. 49-76.

31. *Ibid*.

32. Ivi, p. 53.

33. G. Ruiz y Sandoval, *¿Cuál es la influencia patogénica que tienen los lagos sobre la Ciudad de México?*, en «Gaceta Médica de México», VIII, 12, 1873, pp. 65-76.

34. W.F. Bynum, *Diccionario de la ciencia*, Barcelona, Editorial Herder, 1986.

35. G. Ruiz y Sandoval, *op. cit.*, p. 74.

36. D. Orvañanos, *Apuntes para el estudio del clima de México*, en «Gaceta Médica de México», XIV, 9-10, 1879, pp. 153-174.

37. A. Peñafiel, *Memoria sobre las aguas potables de la capital de México*, México, Oficinas Tipográficas de la Secretaría de Fomento, 1884.

38. Ivi, p. 147.

39. Ivi, p. 158.

40. M. Dublán y J.M. Lozano, *op. cit.*, ley número 4875, enero 27 de 1857.

41. *Ibid.*, ley número 4878, enero 30 de 1857.

42. *Ibid.*

43. J.M. Eyler, *Victorian Social Medicine. The Ideas and Methods of William Farr, Baltimore*, Johns Hopkins University Press, 1979; I. Hacking, *op. cit.*; Th. Porter, The Rise of Statistical Thinking 1820-1900, Princeton, Princeton University Press, 1986.

44. *Report of the Proceedings of the Fourth Session of the International Statistical Congress*, London, For Her Majesty's Stationery Office, 1861.

45. J.M. Eyler, *op. cit.*; también se consultó W. Farr, *Report to the International Statistical Congress*, London, Printed by George E. Eyre and William Spottiswoode, 1870.

46. Llama la atención que sí hubo participantes de Brasil, Costa Rica y por supuesto de España.

47. L. Hidalgo Carpio, *Estadística médica. Breve noticia del hospital municipal de San Pablo de México*, en «Gaceta Médica de México», I, s/n, 1864, pp. 21-31.

48. Ivi, p. 24.

49. Ivi, p. 27.

50. J.M. Reyes, *Estadística de mortalidad en la capital, en* «Gaceta Médica de México», I, 1864, s/n, p. 136.

51. J. Quintas Arrollo, *Estadística Médica. Ligeros apuntes acerca de la ley de la mortalidad y algunas de sus aplicaciones*, en «Gaceta Médica de México», XII, 1, 1877, pp. 3-18.

52. G. Ruiz y Sandoval, *Introducción al trabajo: Estadística Médica. Ligeros apuntes acerca de la ley de la mortalidad y algunas de sus aplicaciones*, en «Gaceta Médica de México», XII, 1, 1877, p. 3.

53. Resulta la misma cita que nosotros tenemos al principio del trabajo. Véase cita 1.

54. J. Quintas Arrollo, *op. cit.*, p. 5.

55. Ivi, p. 10.

56. Es interesante que una de las fórmulas a las que hace alusión el autor es la de interés compuesto, que fue la misma que utilizó el conde de la Cortina en 1838 para sus cálculos de población. Material proporcionado por la Mtra. Laura Cházaro y discutidos en el seminario interno del IIMAS.

57. J.M. Reyes, *Higiene Pública. Mortalidad de la niñez*, en «Gaceta Médica de México», XIII, 20, 1878, pp. 377-385.

58. Ivi, p. 377.

59. *Ibid.*, p. 379.

60. *Ibid.*, p. 385.

61. D. Mejía, *op. cit.*, pp. 273-301.

62. *Ibid.*, p. 274.

63. *Ibid.*, p. 278.

64. *Ibid.*, p. 284.

65. *Ibid.*, p. 286.

66. Ivi, p. 290.

67. *Ibid.*, p. 301.

68. J. Lobato, *Sociología en sus relaciones con la demografía y demología mexicana*, en «Gaceta Médica de México», XV, s/n, 1880, pp. 357-371; A. Reyes, *Estudio sobre la mortalidad de México habida en el año de 1880*, en «Gaceta Médica de México», XVI, 21, 1881, pp. 369-378.

69. J. Lobato, *op. cit.*, p. 359.

70. *Ibid.*, p. 360.

71. *Ibid.*, p. 367.

72. A. Reyes, *op. cit.*, p. 369.

73. A. Peñafiel, *Estadística General de la República Mexicana*, México, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento, 1892.

74. S. de la Peña y J. Wilkie, *La estadística económica en México. Los orígenes*, México, Siglo XXI Editores y UAM-Azcapotzalco, 1994.

75. INEGI, *Los cien primeros años*. Dirección General de Estadística, México, INEGI, 1994.

76. *Ibid.*

77. L. Mayer, *op. cit*.

78. S. de la Peña, *op. cit.*, pp. 98-108.

79. A. Peñafiel, *op. cit.*, p. III.

80. Las cursivas son nuestras. Es interesante que se hace referencia tanto a la probabilidad de frecuencia como a la de sentido común.

81. A Peñafiel, *op. cit.*, p. XIV.

82. Ivi, p. XVI.

83. S. de la Peña, *op. cit.*, p. 110. Los autores de este texto al reflexionar sobre algunas de las preguntas del censo general de población anotan: «Como curiosidad, destaca la captación de información sobre defectos físicos y mentales de la población; datos que no se publicaron entonces, sino con los resultados del siguiente censo». La cita nos permite ver que, efectivamente, los médicos se impusieron e incluso en el censo general se preguntó sobre la desviación de la naturaleza. También nos permite reflexionar sobre la variedad de datos estadísticos y cómo dependiendo de la pregunta que se haga el investigador le parecerán «curiosidades» o no las preguntas con contenido numérico.

84. A. Segura, *Patología general*, en «Gaceta Médica de México», IX, 5, 7 y 8, 1874, pp. 77-227.

85. Ivi, p. 77. El subrayado es nuestro.

86. S. de la Peña, *op. cit.*, p. 78. Este libro tiene una información general bien organizada, pero el manejo de documentos de la época es muy pobre y muchas de sus afirmaciones sin sustento.

87. En la «Gaceta Médica» puede verse en el año de 1864 un artículo muy interesante sobre la cantidad de veces que respira un mexicano y las que respira un francés dependiendo de la altitud. Suena gracioso, pero por un lado está el afán cuantificador y por el otro el interés de determinar la capacidad pulmonar y toráxica por naciones. L. Coindet, *Physiologie. De la respiration sur les altitudes*, en «Gaceta Médica de México», I, s/n, 1864, pp. 3-18.

88. Fernando Ramírez fue un conocedor de la estadística, en 1850 publicó una memoria histórica y estadística del estado de Durango.

89. M. del R. González, *El derecho civil en México 1821-1871. (Apuntes para su estudio)*, México, UNAM, 1988.

90 Ivi, p. 105.

91. J.M. Azcárate, *Memoria de los principales ramos de la policía urbana y de los fondos de la ciudad de México*, México, Imprenta de José María Andrade y F. Escalante, 1864.

92. También está el informe de J.M. Andrade, *Informe sobre los establecimientos de beneficencia y corrección de esta capital*, Méjico, Moderna Librería Religiosa, 1907. Este documento no se publicó en la época en que fue escrito, sino que perteneció a la colección de documentos de Joaquín García Icazbalceta. En 1907 fue publicado por su hijo Luis García Pimentel.

Riccardo Forte

LOS MILITARES ARGENTINOS EN LA COSTRUCCIÓN Y CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO LIBERAL (1853-1890)

Introducción

Un estudio reciente ha puesto en evidencia tres funciones claves del sector militar en el proceso de construcción y consolidación del Estado nacional en diferentes recorridos históricos occidentales: a) la construcción del Estado en sentido estricto, es decir el enfrentamiento con, y el control de, los elementos rivales y contrarios a las autoridades prevalecientes en el interior del territorio reclamado por el Estado mismo; b) la conducción de la guerra, es decir la defensa contra y el ataque a las fuerzas rivales por fuera de dicho territorio; c) la protección del Estado, a través del control y el ataque de los adversarios de sus aliados principales[1]. Podemos utilizar esta generalización como instrumento analítico de la transición post-colonial al Estado moderno en Argentina, considerada como parte de aquella vasta región - América Latina - que Rouquié ha reunido bajo la denominación de *Extremo Occidente*[2]. Entonces, averiguaremos si las funciones indicadas se encuentran también en la experiencia histórica argentina y bajo qué forma y en qué medida la especificidad de partida de este caso determinó el peso específico de cada una.

El valor relativo de las medidas coactivas y del sector militar no puede ser medido correctamente sin tomar en cuenta los aspectos ideológicos que pusieron en marcha y acompañaron el proceso de unificación nacional en Argentina: los principios básicos de la doctrina liberal, que a la época dominaban la cultura política de todo el mundo occidental. En la mayor parte de las experiencias históricas post-coloniales, entre el final del siglo XVIII y las últimas décadas del siglo XIX, la construcción de los Estados nacionales se llevó a cabo de manera paralela a la difusión y aceptación de dichos principios. Esta coincidencia iba a afectar la configuración del nuevo orden y sobre todo el papel de las componentes que intervinieron en su proceso de consolidación como factores claves en la afirmación de una nueva legitimidad política.

La característica reformista del liberalismo decimonónico, contrario a cualquier forma de cambio violento de tipo revolucionario, suponía la necesidad de reorganizar políticamente la sociedad en presencia de una situación

de orden. Dicha reorganización implicaba a su vez la capacidad de establecer un poder central eficaz, apto para imponer en el territorio nacional el principio jusnaturalista de libertad individual, única e igual para todos, en contraposición a las múltiples libertades de antiguo régimen, diversas entre ellas y atributo peculiar de cada comunidad territorial o de diferentes actores colectivos[3]. En otras palabras, el nuevo Estado tenía que ser construido con base en la codificación de la libertad moderna en el marco de una Constitución, que otorgara uniformidad política, jurídica y económica en todo el territorio nacional; uniformidad que el Estado mismo, como condición para afirmar y conservar su propia legitimidad, tenía el deber de hacer valer y defender. Matteucci señala que, desde el punto de vista del pensamiento liberal, esta función no se traducía sólo en la tutela radical del individuo, como único y solo protagonista de la vida ética y económica ante el Estado y la sociedad, sino también - diría yo, sobre todo - en la exigencia de excluir la existencia de «cualquier sociedad intermediaria entre el individuo y el Estado», de manera que tanto en el mercado político, como en lo económico, el hombre tenga que actuar por si mismo[4]. Estas sociedades, en la acepción de Tilly aplicada a la segunda mitad del siglo XIX argentino, constituían los citados elementos rivales en el interior del territorio reclamado por el Estado, cuyo control representa una de las tres funciones que hemos atribuidos a la fuerza militar en el proceso de afirmación del nuevo orden. Analizaremos en las páginas siguientes el valor relativo de dicha función, que podemos definir *interna*, en el ámbito del proceso de consolidación del Estado liberal en Argentina y su importancia relativa con respecto a las otras operaciones señaladas, de carácter más estrictamente *internacional.*

1. La coyuntura político-militar argentina entre 1853 y 1880

En primer lugar, examinaremos las especificidades internas e internacionales de la región del ex-virreinato del Río de la Plata en la fase de arranque del proceso de construcción de la unidad política nacional. En segundo lugar, entraremos en los detalles de las problemáticas vinculadas con el proceso de reorganización política de la Argentina independiente sobre una base federal y averiguaremos al mismo tiempo el papel y la intensidad de la participación militar en la resolución de las mismas. Asumimos como momento inicial de esta fase el año de 1853, cuando se aprobó la primera Constitución liberal después del célebre acuerdo interregional estipulado en la ciudad de San Nicolás menos de un año antes[5].

La nueva Constitución estableció, de derecho, la soberanía de un gobierno central con sede en la ciudad de Paraná en el interior de un territorio

que el mismo podía controlar, de hecho, sólo de manera muy limitada. Tales limitaciones eran consecuencia tanto de la imposibilidad de establecer de inmediato una presencia humana significativa sobre un territorio de casi tres millones de kilómetros cuadrados, como de la débil legitimidad inicial del nuevo orden político - cuyas exigencias fueron subordinadas todavía por mucho tiempo a intereses locales y particulares - y de la insuficiente capacidad coactiva del poder federal en relación a sus contrapartes regionales de tendencia centrífuga. Estos tres factores no estaban obviamente del todo separados entre ellos, sino - como veremos - interactuaban creando problemáticas complejas que iban a afectar de manera decisiva el proceso de consolidación de la unidad nacional.

Diego de la Fuente calculó, en la Argentina de la época, que la población total sujeta por lo menos nominalmente a la autoridad federal no superaba el millón de habitantes[6], que correspondía a una densidad extremadamente baja cerca de 0,35 individuos por kilómetro cuadrado. El primer censo nacional (1869) muestra además que casi la mitad de dichos habitantes se concentraba en la parte oriental del país, mientras que los restantes se encontraban dispersos a lo largo de las vastas regiones septentrionales, centrales y occidentales y la vasta área de la Patagonia estaba todavía bajo el control precario de las poblaciones indígenas nómadas[7]. Por añadidura, este conjunto de regiones no contaba todavía ni siquiera con las infraestructuras básicas indispensables para facilitar su poblamiento y permitir su comunicación con las áreas más desarrolladas. Tales carencias volvían imposible incrementar la capacidad de control por parte del gobierno federal sobre la totalidad de un territorio que era sólo virtualmente nacional[8].

La ausencia del Estado y de sus instituciones era evidenciada por lo enormes problemas de seguridad interna que caracterizaba la mayor parte del territorio argentino al comienzo de la segunda mitad del siglo XIX. Scobie muestra que no obstante la campaña militar de ocupación de la Pampa - llevada a cabo por Rosas en 1833 - hubiera establecido una frontera nominal a lo largo del Río Negro y aunque se hubieran estipulado varios y complicados acuerdos y alianzas con las tribus de la región, hasta el final de los años setenta numerosas bandas indígenas armadas siguieron recorriendo sin mayores problemas todo el territorio pampeano, volviendo casi imposible la creación de poblados permanentes[9].

La misma falta de habitantes y asentamientos estables, asociada con la gran cantidad de regiones todavía inexploradas y sin alguna forma de levantamiento topográfico, determinaba las dificultades de definir con claridad

las fronteras internacionales. Esta situación, que se prolongó hasta el final de los años ochenta y tampoco después dejó de ser causa de disputas internacionales, provocaba a menudo fricciones con los países limítrofes -en especial Chile y Brasil - y habría el paso al mismo tiempo a la penetración de potencias extranjeras. «La Prensa» denunció en 1881 los reiterados intentos de colonización - en algunos casos logrados - por parte de expediciones británicas en las regiones meridionales de la Tierra del Fuego y del archipiélago de las Islas Malvinas[10]. El año siguiente, la «Revista Marítima Brasilera» expresó sus preocupaciones en relación a supuestas maniobras expansionistas argentinas en la frontera entre los dos países, provocadas más por la falta de claridad de los confines que por operaciones militares reales[11].

Sin embargo, el problema de la consolidación interna representaba la cuestión más espinosa. Al ya mencionado conflicto con las poblaciones indígenas, se juntaba la precaria legitimidad del nuevo orden político, que había surgido como consecuencia de la aprobación de la Constitución federal en 1853 por parte de las llamadas provincias del litoral, pero sin el consentimiento de las autoridades de Buenos Aires. Este contraste, que iba a seguir hasta el gran acuerdo interoligárquico alrededor de la presidencia de Roca en 1880, superaba las simples cuestiones jurídicas o de principio, debido a que la provincia de Buenos Aires dominaba un territorio clave para la integración nacional, desde el punto de vista tanto económico como geográfico. En otras palabras, era imposible construir una unidad política territorial funcional y eficaz sin incorporar los ricos recursos de la llamada *pampa húmeda* y de la principal desembocadura marítimo-comercial de la región del Río de la Plata, ambos bajo el atento control de las autoridades bonaerenses.

Los contrastes originarios con Buenos Aires, derivados de la oposición de sus autoridades a aceptar la federalización de su territorio y a la amplia discrecionalidad otorgada al poder ejecutivo con respecto a la intervención federal en las provincias, se resolvieron en parte con las modificaciones introducidas unos años más tarde en la normativa constitucional[12]. Sin embargo, la Constitución reformada de 1860 no constituyó un resultado puramente consensual: al contrario, fue el producto de la derrota que el ejército federal de Urquiza infligió a las fuerzas armadas de Buenos Aires en la batalla de Cepeda, que hizo posible el sucesivo Pacto de Unión Nacional, signado en San José de las Flores en 1859. Además, la firma del nuevo acuerdo constitucional implicó la inclusión de importantes concesiones a las autoridades de Buenos Aires, entre las cuales destaca la independencia fiscal y del presu-

puesto hasta 1864[13]. Esta sustancial excepción a la regla excluía por el momento cualquier posibilidad de volver efectivo el principio de uniformidad jurídica en todo el territorio, que como hemos visto representaba un aspecto crucial en la configuración del nuevo Estado. La misma además privaba al gobierno central de una prerrogativa fundamental para la definición de una unidad política federativa: el control prioritario de las autoridades federales sobre los recursos públicos. Alberdi declaró al respecto que «el gobierno nacional deja de existir en la República Argentina, porque la capital y *el tesoro de la nación*, esencial para la formación de este gobierno, se han convertido en la propiedad y el uso exclusivo de una sola de las catorce provincias»[14]. En otras palabras, la Constitución de 1860 representó un compromiso incómodo, dictado por la incapacidad de cada parte de establecer una clara superioridad militar sobre la otra.

No obstante, la relación entre la federación en proceso de consolidación y la provincia de Buenos Aires representaba sólo un problema en el ámbito de una coyuntura interna mucho más compleja. Como observa acertadamente N. Botana, en contraste con gran parte de la historiografía existente al respecto, la situación en Argentina a partir de 1853 no estaba caracterizada por el conflicto entre Buenos Aires y las otras provincias del país, sino entre el gobierno central y las provincias más poderosas, entre las cuales, desde un punto de vista económico y geográfico, predominaba Buenos Aires[15]. Desde una perspectiva estrictamente militar, la situación argentina reflejaba un equilibrio sustancial entre las provincias que contaban con el mayor potencial coercitivo - como Entre Ríos, Corrientes y la misma Buenos Aires - y, factor particularmente significativo, entre las mismas y el Estado Federal[16].

Esta coyuntura era el producto sobre todo de los acontecimientos históricos que caracterizaron la región del Río de la Plata durante la primera mitad del siglo XIX. Con respecto a ese período, Chiaramonte subraya un factor de gran importancia para nuestro análisis: La ausencia «de una clase social dirigente de amplitud nacional [...] capaz de ser el sujeto histórico» en el proceso de unificación nacional[17]. En otras palabras, hasta 1853 faltó una élite civil compacta con un proyecto unitario claro. El ex-virreinato del Río de la Plata se reorganizó inicialmente sobre la base de unidades políticas diferentes e independientes sin ninguna conexión estable y, al contrario, a menudo en lucha entre ellas como consecuencia de desacuerdos económicos y fronterizos. Este proceso, asociado a la incapacidad de cada unidad de prevalecer de manera duradera sobre las otras, determinó una suerte de

fragmentación equlibrada de las fuerzas armadas que actuaban en la región, que se consolidó sin una previsible solución de continuidad a mitad del siglo XIX.

Este factor, asociado a las características del *Pacto de Unión Nacional*, determinó una doble especificidad en el orden político que había surgido alrededor del texto constitucional reformado de 1860. El gobierno federal no controlaba en su totalidad el sistema fiscal y la utilización de los recursos públicos - debido a que Buenos Aires conservaba una suerte de privilegio exclusivo en la formulación y empleo de su propio presupuesto - y, más allá de las disposiciones jurídicas, dominaba sólo una parte mínima de los medios de coerción violenta presentes en el territorio nacional - debido a que algunas provincias disponían de un potencial militar suficiente para enfrentarse a las fuerzas armadas federales -. Era indispensable que la nueva federación adquiriera este doble control para poder transitar de una condición de simple alianza política federalista al rango de verdadero Estado federal[18]: pero, en consideración de los rasgos coyunturales hasta aquí señalados, resultaba imposible lograr el primer objetivo, sin conseguir antes el segundo.

La disposición constitucional que otorgó desde 1853 el mando supremo de las fuerzas armadas al presidente de la República elegido según los procedimientos legales -reforzada por el art. 22, que establecía que «Cualquier fuerza armada [...] que se atribuya los derechos del pueblo y realice peticiones en nombre del mismo, comete delito de sedición»[19] - representaba sólo la afirmación de un principio formal de derecho, que la autoridad federal recién creada no se encontraba en las condiciones de imponer de hecho. En otras palabras, no fue posible la construcción de un consenso general alrededor de la Constitución federal, con la credibilidad suficiente para transferir al gobierno central la responsabilidad de las cuestiones de orden y seguridad internos y, en consecuencia, los instrumentos idóneos para adquirir la administración de los recursos públicos.

Más allá de las motivaciones prácticas que impidieron dicha transferencia, fundadas o instrumentales, este factor tuvo una implicación importante: entre 1853 y 1880 el elemento coactivo siguió desarrollando una función preponderante con respecto al elemento jurídico-constitucional en el proceso de consolidación del Estado nacional argentino. Todavía al comienzo de 1880, unos meses antes de las insurrección armada de Carlos Tejedor, la prensa de Buenos Aires señalaba con preocupación la ineficacia de la normativa constitucional y administrativa, como demostraba el hecho de que en la resolución de los conflictos «en vez de oírse la palabra reposada, majestuo-

sa y serena de la autoridad, *sólo se oye de una y otra parte el ruido de las armas y la marcha de las tropas*»[20]. La desintegración del orden político de antiguo régimen implicó entonces una asociación inevitable entre la reorganización política con base en los principios representativos modernos y la construcción *ex-novo* de una unidad estatal capaz de llevarla a cabo. En efecto, la ausencia de una autoridad central con un nivel de control sobre los recursos nacionales y los medios de coacción durante la primera fase constitucionalista impedía afirmar con seguridad la simple existencia de un orden político de tipo estatal.

Entre 1859 - año de la batalla de Cepeda entre la Confederación del Litoral y Buenos Aires - y 1880 - año de la derrota del gobernador de Buenos Aires, Carlos Tejedor - el proceso de formación del Estado argentino se caracterizó por una secuencia de enfrentamientos entre fuerzas armadas equilibradas, en donde el ejército federal fue empeñado de manera casi constante en una guerra interna con el objetivo de modificar la situación antes descrita en favor de las nuevas autoridades centrales[21].

Los acontecimientos internos durante la guerra de Paraguay, entre 1865 y 1868, contribuyeron a evidenciar tanto el problema del control federal sobre los instrumentos de coerción violenta, como la falta de articulación y unidad de los actores políticos que constituyeron nominalmente la nueva federación a partir de 1853. El conflicto paraguayo representó el único suceso bélico internacional relevante en que participaron las fuerzas armadas argentinas antes de 1880. Durante el mismo período el ejército federal fue involucrado en la llamada guerra de las «montoneras», como fueron denominados los grupos armados al mando del caudillo Felipe Varela, que se encontraba en desacuerdo con los objetivos tanto nacionales como internacionales del gobierno federal[22]. Esta coincidencia muestra una situación en donde el gobierno central, por un lado, se veía obligado a competir constantemente en el plan militar con actores hostiles en el interior del territorio y, por el otro, no lograba desarrollar el papel de catalizador de las fuerzas políticas internas ni siquiera en una coyuntura de crisis internacional[23]. La cronología de los sucesos resulta igualmente significativa: en efecto, mientras que la guerra con Paraguay se concluyó ya en 1868, las «montoneras» lograron empeñar las fuerzas armadas federales hasta 1870 - aunque de manera discontinua -, por un total de cinco años consecutivos.

Esta comparación constituye por sí misma un primer indicador de la preponderancia de las problemáticas militares internas con respecto a las externas durante el período constitutivo del Estado nacional argentino y

sobre todo del papel incisivo que el sector militar desenvolvió en las complejas operaciones de consolidación de la unidad nacional del país. Pero las vicisitudes de la segunda mitad de los años sesenta no representaron un caso aislado. Otras bandas «montoneras» habían desafiado repetidamente la autoridad del gobierno central y la superioridad de su fuerza militar entre 1864 y 1865. Ya en 1861, menos de un año después de la aprobación de la Constitución reformada, el ejército provincial de Buenos Aires al mando del general Mitre había constituido el factor resolutivo de una controversia electoral con el sucesor de Urquiza a la presidencia de la república, Santiago Derqui, que se concluyó con el éxito del primero sobre las fuerzas armadas federales en la batalla de Pavón. El episodio muestra la dificultad persistente de las autoridades centrales para imponer la superioridad de los mecanismos institucionales sobre los instrumentos coercitivos y para impedir la utilización arbitraria y particularista de las milicias provinciales, en violación abierta a los dictámenes constitucionales. Muestra también otro aspecto ya señalado anteriormente, no menos importante para los objetivos de nuestro análisis: el sustancial equilibrio de las fuerzas militares en el campo. Botana ha subrayado que la victoria mitrista no fue nada más que el resultado de una condición de *impasse*, en consecuencia de la cual Urquiza, «agotado por un empate que no lograba resolver a su favor [...] se retiró *con el ejército intacto* a su provincia de Entre Ríos»[24].

Dicho equilibrio determinó la necesidad del gobierno central de empeñar el ejército en una suerte de operación de «conquista» de su propio territorio potencial. En efecto, la conclusión de la guerra de las «montoneras» en 1870, dejó el paso a una nueva serie de insurrecciones internas, esta vez al mando del caudillo de Entre Ríos, López Jordán, que se prolongaron - ellas también con discontinuidad - hasta 1876. Al mismo tiempo, la provincia de Buenos Aires, bajo la dirección de Bartolomé Mitre, llevaba a cabo un ulterior enfrentamiento militar con la federación, en 1874; mientras que seis años después, todavía Buenos Aires - esta vez por iniciativa del gobernador de la provincia, Carlos Tejedor - involucró al ejército federal en un enésimo enfrentamiento bélico, con éxito incierto hasta sus fases finales. En aquella ocasión, el entonces presidente Avellaneda decretó el estado de sitio y justificó significativamente la movilización de las tropas nacionales con «la necesidad suprema de defender *la existencia de la nación*»[25]. Este acontecimiento, que estableció de una vez por todas la superioridad militar del Estado federal argentino, resulta particularmente indicativa porque se desarrolló después del gran acuerdo interoligárquico que se había constituido en ese mismo

año alrededor del presidente Roca y que, en las intenciones, tenía que sancionar de manera definitiva el consenso nacional alrededor de los dictámenes constitucionales. En realidad, fue el mismo acuerdo que determinó la sublevación armada de Tejedor y puso en evidencia la debilidad de una federación que no podía contar con el control monopólico de la fuerza militar o, por lo menos, con una superioridad relativa con respecto a las milicias provinciales. En presencia de «elementos rivales y contrarios a las autoridades prevalecientes en el interior del territorio reclamado por el Estado», capaces de movilizar fuerzas armadas significativas, el conseguimiento de dicha superioridad representaba el elemento imprescindible para consolidar de manera definitiva el nuevo orden.

La precariedad del consenso que se había construido con muchas dificultades entre 1853 y 1860 alrededor del texto constitucional, resulta aún más evidente si se consideran también algunas rebeliones de menor alcance, pero no menos indicativas de la debilidad del nuevo Estado federal: las insurrecciones de las provincias de Cuyo y de Corrientes entre 1866 y 1868 y la revuelta de Zaboada entre 1874 y 1875. Particularmente significativo aparece el caso del general Flores en 1863, «cuyo intento a nadie se ocultaba» y sin embargo «pudo preparar su expedición», mientras que «*la autoridad nada vio, de nada se percibió*» y «el comité creado con el objeto de aconsejar y auxiliar la rebelión funcionó sin obstáculo, levantando su bandera de enganche a lado de la bandera nacional»[26]. Al mismo tiempo, «una parte de la guardia cívica cedió a los aventureros asalariados que se ponían al servicio de Flores, *los fusiles que la patria le confiara para la defensa de sus instituciones*»[27]. Uno de los mayores obstáculos a la consolidación de la unidad nacional, la oposición de Buenos Aires, fue neutralizado temporalmente por otro episodio de tipo militar: la victoria de Mitre en la batalla de Pavón (1861), que determinó en la provincia la superioridad de la corriente favorable a la cooptación bonaerense en la federación. La elección de Mitre a la presidencia de la república (1862-1868) fortaleció aún más dicha corriente, pero no logró crear un consenso suficiente para vencer las resistencias en contra de la conversión de la ciudad de Buenos Aires en el distrito federal del nuevo Estado. Mitre llevó a cabo con éxito varias acciones de represión de rebeliones internas, que fueron posibles gracias a una fuerza coactiva preponderante que incluyó la milicia de la misma Buenos Aires. Pero al finalizar su mandato, la misma fuerza militar regresó bajo el control de los opositores de la integración federal de la provincia.

Los límites y los éxitos de la experiencia mitrista contribuyeron a

evidenciar la importancia de la superioridad de los medios de coerción violenta para la sobrevivencia del Estado nacional argentino. En efecto, la presidencia de Mitre marcó la superioridad momentánea de la tendencia federalista en el ámbito de la provincia militarmente más fuerte - Buenos Aires -, que hizo posible por primera vez la resolución - por lo menos provisional - de la delicada cuestión de la autonomía-integración de Buenos Aires mediante un compromiso institucional y sin el recurso habitual a las armas[28]. No obstante, la misma no sancionó la superioridad del Estado federal, que permaneció sujeta a los humores y las reglas impuestas por las provincias más fuertes desde el punto de vista militar. Como afirmó Guido y Spano al final de los años setenta, era ilusorio concluir que a partir de una coyuntura con esas características «se abría para el país una era de paz y de concordia»[29]. Al contrario, esta situación de excepción demostraba una vez más que la conclusión del proceso de construcción del Estado nacional argentino y el arranque de su correcto funcionamiento estaban subordinados a la capacidad del ejército federal de poner un fin a la posibilidad de reacción coercitiva de las provincias. El mismo Mitre se había dado perfectamente cuenta de la importancia resolutiva de este factor. Así lo demuestra el decreto del 3 de octubre de 1862, que estableció la nacionalización del ministerio de Guerra y Marina de la provincia de Buenos Aires, especificando en el texto de la ley que «no correspondía a la provincia la administración militar, con excepción de la organización de la Guardia Nacional [...]»[30]. Esta excepción siguió representando supuestamente un límite sustantivo a la efectividad de las fuerzas armadas nacionales y evidencia los límites coyunturales impuestos a la trayectoria federalista de Mitre.

Durante todo el período anterior a la adquisición de dicha prerrogativa, la situación política argentina registró una situación que podríamos definir de *desface entre la superioridad legal y la superioridad militar*; es decir, las componentes políticas que habían logrado el acuerdo alrededor de la Constitución de 1860 no coincidían - o coincidían sólo de casualidad en el ámbito de una coyuntura específica - con los actores capaces de dominar los instrumentos de coerción violenta de una manera oligopólica o por lo menos en una condición de fuerte superioridad relativa. Desde 1852, los gobernadores de las provincias que se habían reunido en San Nicolás habían nombrado a Urquiza *general en jefe de la Confederación*. La forma que asumió dicho nombramiento, mostraba ya por si misma la falta de uniformidad institucional en la esfera militar. Además, como subraya Scenna, esta disposición no pudo ser aplicada sino de manera parcial, debido a la separa-

ción de Buenos Aires de la federación[31]. A pesar del decreto mitrista de 1862, la situación no se modificó en la forma y en la sustancia hasta la derrota de la milicia de Buenos Aires en 1880. A lo largo de todo este período, la federación no representó, desde el punto de vista militar, nada más que un *primus inter pares* en relación con los gobiernos de las provincias más poderosas; además, sin una delimitación clara del territorio efectivamente bajo su control[32].

2. Los militares argentinos ante la tensión entre libertades antiguas y libertad moderna: el papel de las fuerzas armadas nacionales en la afirmación del poder federal

Hasta este punto, nos hemos limitados a ilustrar la complejidad y la especificidad de la coyuntura política del Río de la Plata en el período constitutivo del nuevo Estado nacional. Lo anterior muestra la existencia en 1853 de necesidades militares relativas a la construcción del Estado -la función a) que hemos indicado en la introducción - y como tales necesidades ocupaban un espacio relativo mucho más amplio que las funciones b) y c) - la conducción de la guerra en contra de fuerzas externas y la defensa de los aliados principales -. Además de la preponderancia de las problemáticas *internas* con respecto a las amenazas de origen *externo* en las operaciones militares hasta 1880, la coyuntura descrita muestra también la gran complejidad de las primeras, derivadas de la extrema heterogeneidad de los «elementos rivales en el interior del territorio reclamado por el Estado» y de las características geográficas y demográficas de la región argentina de la época. Pero ¿qué espacio real ocuparon las operaciones militares y, de manera más general, cual fue el papel efectivo de los oficiales del ejército y de la marina en las etapas de la construcción del nuevo orden liberal?

La tarea poliédrica que fue asignada a las fuerzas armadas argentinas en los asuntos internos adquiere una importancia mayor si consideramos los aspectos ideológicos del liberalismo que - como hemos señalado al comienzo de este artículo - pusieron en marcha y acompañaron el proceso de unificación nacional. Debido a que la legitimidad del nuevo orden se basaba esencialmente en la capacidad de defensa de la libertad individual en la esfera política y económica y como consecuencia en la eliminación de «cualquier sociedad intermediaria entre el individuo y el Estado», el valor absoluto de la función de concentración de la coerción por parte del Estado mismo aumentaba considerablemente. A mitad del siglo XIX, Sarmiento afirmaba que la necesidad principal de Argentina es «que la vida, la propiedad de los

hombres, no dependa de una palabra pronunciada de manera indiscreta, por el arbitrio de quien manda»[33]. Pero, en presencia de una cantidad significativa de «actores rivales» capaces de controlar una fuerza militar consistente y fragmentada, la traducción en la práctica política de estos principios era posible sólo mediante la realización de una compleja operación de *conquista territorial*, que otorgaba al ejército funciones amplias y prioritarias.

Hemos evidenciado antes la complejidad y la intensidad de las operaciones militares relativas a la consolidación del Estado nacional argentino. La gráfica 3 muestra la continuidad de las mismas operaciones y la forma en que la actividad interna de las fuerzas armadas continuó durante la década del ochenta - más allá de la adquisición de la superioridad coercitiva por parte de las autoridades federales -, durante la cual el ejército no fue nunca del todo excento de actividades de seguridad y orden internos. Resulta muy útil para los objetivos de este estudio aclarar la amplitud del abanico de estas actividades y sobre todo establecer la importancia que otorgaban a las mismas tanto los actores civiles como los actores militares en el interior del proceso de afirmación y fortalecimiento de las nuevas instituciones.

En primer lugar, los episodios claves que llevaron a la imposición del poder federal sobre las unidades particulares que todavía estaban en las condiciones de amenazarlo y que actuaban de manera sistemática con este fin, fueron tres episodios de carácter estrictamente militar: la derrota de la caballería de López Jordán, caudillo de Entre Ríos, llevada a cabo por el presidente Sarmiento en 1870; la represión de la rebelión de Mitre y de las fuerzas de Buenos Aires por parte del presidente Avellaneda en 1874 y, otra vez, la derrota del ejército de Buenos Aires al mando de Carlos Tejedor, por parte de las tropas federales en 1880. Estas etapas sucesivas establecieron poco a poco el control del Estado federal sobre los instrumentos de coerción violenta y eliminaron gran parte del potencial bélico de los actores rivales. La importancia de este objetivo fue expresada indirectamente por Leandro Alem -futuro líder carismático de la Unión Cívica Radical - en 1880, que a la época sostuvo la posición autonomista de Tejedor ante la legislatura de la provincia de Buenos Aires:

Cuando el Poder General «por sí solo» tenga más fuerza que todos los Estados federales juntos, el régimen quedará escrito en la Carta, pero fácilmente podrá ser y será paulatinamente subvertido en la práctica y, al fin, avasallado completamente en cualquier momento de extravío[34].

El «régimen» deseado por Alem era la forma confederativa que permitía

la hegemonía económica y militar de Buenos Aires, que podía ser eliminada sólo mediante la adquisición por parte del «poder general» - gobierno central - de «una fuerza mayor del conjunto de todos los Estados federales», que hubiera permitido el tránsito hacia una forma federal efectiva. Este fue supuestamente el espíritu de la intervención de Sarmiento en contra de López Jordán, que por primera vez hizo posible la imposición de las normas constitucionales en la poderosa provincia de Entre Ríos no mediante negociaciones de naturaleza diplomática entre los actores involucrados - como durante el mandato del gobernador Urquiza -, sino mediante la ocupación de un territorio hasta entonces considerado inviolable por parte «de un ejército nacional provisto de armas de repetición y apoyado por una moderna flota fluvial», que por fin fue capaz de derrotar la célebre caballería de 14.000 hombres al mando de López Jordán[35].

El éxito en la región entrerriana fue consolidado con otra expedición militar, esta vez en la provincia de Santiago del Estero, en la época dominada por los hermanos Taboada. También en este caso, el ejército nacional constituyó el elemento crucial que permitió a las autoridades federales abandonar la táctica *pactista* de antiguo régimen, que hubiera implicado la utilización de los mismos hermanos Taboada como intermediarios del gobierno central con el fin de reprimir algunas rebeliones caudillistas en la provincia.

Las operaciones de Sarmiento representaron el primer éxito en la afirmación de la superioridad coercitiva del Estado federal. Debido a que lograron la aniquilación de las fuerzas *montoneras* de Entre Ríos y del ejército provincial de Santiago del Estero, dichas operaciones constituyeron también un adelanto significativo hacia la adquisición del monopolio de la fuerza por parte del mismo. Además, dichas operaciones subrayan una vez más la importancia de incrementar la capacidad coactiva del poder federal y la importancia del ejército en el proceso de consolidación de su autoridad.

Dicha importancia es subrayada ulteriormente por el particular poder económico y militar concentrado en el territorio de Buenos Aires, única provincia después de 1870 todavía en las condiciones de afectar de manera coercitiva el proceso decisional del gobierno federal. Esta capacidad impedía a la federación negociar el fin de la situación de excepcionalidad y privilegio que la misma Buenos Aires era capaz de imponer y que resultaba del todo incompatible con el principio liberal de igualdad y uniformidad jurídica, expresado en el texto de la Constitución nacional. Sarmiento puso reiteradamente en evidencia la necesidad de monopolizar la fuerza armada presente en el país bajo el control federal. En un discurso a la Cámara du-

rante su mandato presidencial enfatizó la necesidad tener el ejército «enjaulado para soltarlo el día de la batalla»[36]. Aún más significativo al respecto fue el vínculo establecido por el mismo Sarmiento entre dicho control y la posibilidad de consolidar el nuevo orden liberal:

¿Qué libertad hay aquí sino una libertad tumultuaria, impetuosa, violenta, borrascosa, especie de libertad sudamericana *sin poder* si no es en sus paroxismos; *libertad sostenida por las armas hoy, aplastada por las armas mañana*? ¿Esta es nuestra libertad? [...] La primera necesidad de un pueblo es la de vivir en paz. *Donde desaparece la seguridad*, donde no se respeta la autoridad, la anarquía hace irrupción y se lleva por delante la libertad [...]. El defecto de las democracias modernas es de figurarse que se puede establecer la libertad debilitando al Poder Ejecutivo. Es un error desastroso que hace mucho tiempo fue señalado por Bossuet que dijo: *lo que quisieran débil para oprimir, se vuelve impotente para proteger*[37].

La entidad de las tropas bonaerenses durante la rebelión armada de Mitre y la situación peculiar del presidente elegido en su estancia en la capital argentina - en donde se encontraba sin jurisdicción directa y no podía contar con la presencia de fuerzas federales de policía[38] - ilustraba de manera aún más clara que para afirmar la nueva legalidad era indispensable la presencia de un ejército nacional consistente y lo más posible confiable[39]. La operación llevada a cabo en contra de Carlos Tejedor seis años después, aunque constituyó técnicamente la aplicación del principio constitucional de intervención federal, se resolvió sólo después de un enfrentamiento bélico de gran envergadura entre dos ejércitos de proporciones notables, cuyo éxito se mantuvo incierto hasta las fases finales. La milicia de Buenos Aires - que reunía alrededor de 50.000 hombres, organizados en el interior de sesenta regimientos de caballería, treinta y nueve batallones de infantería, un cuerpo de artillería y otro de marina - superaban numéricamente el ejército nacional y eran armadas y equipadas de manera perfecta. Unos años antes, Sarmiento había señalado el peligro que representaba para la sobrevivencia del Estado la presencia de «un ejército que es Juez Supremo y Corte de Apelación de los grupos políticos», que determina una situación en donde la sociedad ya no queda garantizada por la imposición de la legalidad, sino «queda a merced de los jefes de fuerzas y el Gobierno obligado a estarles mirando la cara»[40]. La tempestividad de la rebelión de Tejedor, que se produjo sólo cuatro meses después de la sanción de un decreto presidencial sobre el desarme civil reclamado por amplios sectores de la opinión pública liberal[41], demostraba la urgencia de establecer un éxito rotundo en el campo de batalla por parte de las autoridades federales.

La puesta en juego en 1880 era enorme: la definitiva afirmación de los

poderes federales o, quizás, su definitiva desaparición. El preocupante equilibrio de las fuerzas contrapuestas en el campo de batalla y la incertidumbre alrededor de la eficacia del control ejercido por el gobierno central sobre el mismo cuerpo de oficiales, acrecentaba el tono dramático de la situación. Unos días antes del enfrentamiento bélico, algunos de sus miembros declararon su rechazo a combatir en contra de las fuerzas bonaerenses o, en los casos extremos, se convirtieron a su causa, mientras que muchos veteranos del ejército nacional se enrolaron en la milicia de Buenos Aires[42]. Siendo así, el éxito del combate era decisivo para el logro definitivo de un doble objetivo: a) la adquisición del monopolio federal sobre los medios de coerción violenta o, por lo menos, de una incontestable superioridad relativa; b) la capacidad de establecer un control civil eficaz sobre el cuerpo de oficiales y establecer una relación de dependencia sin alternativas reales entre sus miembros y el Estado nacional.

Entonces, también la última etapa del proceso de afirmación del nuevo orden fue el resultado de un acontecimiento bélico. La eliminación definitiva de los «elementos rivales y contrarios» a las autoridades del Estado en el interior del territorio nacional fue el factor que permitió la realización de un acuerdo político alrededor de la figura del futuro presidente Julio A. Roca[43]. Es significativo que el mismo fue sancionado el 18 de octubre de aquel año con la aprobación por parte del Congreso de una nueva ley, que prohibió la formación de cuerpos militares a las autoridades provinciales bajo cualquier denominación[44]. La medida es importante porque, a partir ese momento, el gobierno central no se limitó a establecer la prohibición formal del empleo arbitrario de la fuerza militar por parte de actores extraños a la esfera federal, sino que se demostró capaz - por primera vez desde 1853 - de imponer uniformemente en todo el territorio nacional el respeto de una ley que impedía su simple posesión. No es casual que Roca el 12 de octubre, día en que asumió el cargo presidencial, subrayó la afirmación del «imperium de la nación [...], despeés de sesenta años de lucha, sobre el imperium de la provincia», además del fortalecimiento de la seguridad interna, debido a que ya «nadie, hombres o partidos, *tiene el brazo suficientemente fuerte* para detener el carro del progreso de la República mediante el crimen de la guerra civil»[45].

3. Poblaciones indígenas y definición territorial: continuidad de la presencia militar en la consolidación del Estado liberal

La derrota militar de la milicia de Buenos Aires determinó la afirmación de la superioridad coactiva del Estado, pero no el fin de la función interna de los militares argentinos (v. gr. 3). A pesar de la relativa estabilidad

que se consiguió durante los años ochenta, el definitivo ajuste del nuevo orden implicó la realización de seis intervenciones federales en las provincias, con una frecuencia decreciente a lo largo de aquella década[46]. Dichas intervenciones fueron dirigidas principalmente hacia la imposición de la aplicación rigurosa de los dictámenes constitucionales en el nombramiento de las autoridades provinciales y la dirección de los mismos fue confiada sobre doto a personal burocrático civil[47]. No obstante, cada una de estas operaciones necesitó emplear la fuerza militar, con el fin de garantizar el éxito de las operaciones federales y en dos casos -Corrientes (1885) y Mendoza (1889) - las intervenciones asumieron la forma de un verdadero enfrentamiento entre fuerzas armadas contrapuestas[48].

Tales sucesos, aunque esporádicos, son indicativos de la parcialidad del control establecido sobre los medios de coerción violenta por parte del Estado federal argentino, que a partir de 1880 se encontró en una situación de *hegemonía no monopólica*. Esta puntualización no reviste un carácter puramente abstracto, sino que muestra que las *armas privadas* al servicio de actores locales poderosos, aunque notablemente reducidas en eficacia y tamaño relativos, siguieron moviéndose en el territorio argentino con un grado significativo de libertad e impidieron, en consecuencia, establecer una clara solución de continuidad al papel interno del ejército y *desmilitarizar* de manera definitiva la política. Dicha coyuntura - como veremos mejor a continuación - obstaculizó la consolidación de una profesionalidad militar dirigida por completo a la defensa externa y vinculó de manera más fuerte el Estado al cuerpo de oficiales.

Además, el problema de los grupos rivales organizados militarmente no representó el único factor constitutivo de la función a) -«el enfrentamiento con, y el control de, los elementos rivales y contrarios a las autoridades prevalecientes en el interior del territorio reclamado por el Estado» - y tampoco fue el elemento que determinó la prolongación del papel interno del ejército más allá de 1880. La afirmación definitiva del poder federal no podía prescindir de la capacidad del mismo de garantizar la seguridad interna en las vastas regiones meridionales y septentrionales del país, en su mayor parte despobladas y bajo el control virtual de las poblaciones indígenas, que impedían uniformar la organización del territorio con base en los dictámenes de la Constitución y poner en marcha de manera eficaz el proceso de crecimiento económico nacional. En efecto, el problema de la seguridad interna era estrictamente vinculado con la urgencia de atraer las corrientes migratorias desde el exterior, con el fin de activar las potencialidades productivas del

sector primario. Ya en 1852, Alberdi había señalado en sus «bases» para la organización política argentina que «la falta de población es el mal que en América representa y resume todos los demás»[49]. Diecisiete años después, *El Nacional* subrayaba todavía la incapacidad de encontrar una solución a este problema y afirmaba que «el desierto es una enfermedad crónica del país»[50]. Le hizo eco otro prestigioso periódico bonaerense, vinculando directamente el problema del poblamiento con la capacidad del Estado de garantizar por lo menos condiciones mínimas de seguridad pública y sosteniendo la necesidad urgente de «acabar con el peligro de las invasiones de las tribus indígenas», porque «el inmigrante que desembarca en nuestras ciudades, se encuentra [...] sin trabajo», «*el campo amenazado* aleja los capitales» y ¿qué puede hacer el inmigrante «sin armas para defenderse de los ataques de los indígenas?»[51].

Como consecuencia de esta doble exigencia, política y económica, las campañas militares de conquista del territorio se extendieron más allá de los límites de las regiones dominadas por actores políticamente significativos, hasta incluir las áreas en gran parte inexploradas del extremo sur y norte del país. El proyecto de más amplio alcance al respecto fue la llamada segunda campaña del desierto, que arrancó en 1876 con una primera expedición preliminar y concluyó en 1879 con la incorporación de alrededor de 48.000 kilómetros cuadrados de territorio[52]. Pero a la ocupación de estas regiones por parte del ejército, tenía que seguir un proyecto capaz de estimular la colonización de las mismas por parte de corrientes migratorias consistentes, con el fin de compensar la escasa densidad de población en el Río de la Plata en la segunda mitad del siglo XIX. En ausencia de una política eficaz dirigida a conseguir dicho objetivo, la incorporación territorial se hubiera convertido en un hecho puramente nominal, sin ningún valor político y, sobre todo económico, porque «nuestras fronteras mal guarnecidas [...] son periódicamente invadidas por los bárbaros»[53]. El mismo Roca sostuvo en 1880 la necesidad de seguir con «las operaciones militares en el sur y el norte de las líneas fronterizas», hasta llevar a cabo «la sumisión de los indígenas de la Patagonia y el Chaco», con el fin de no dejar ningún territorio afuera de la jurisdicción nacional[54].

Esta política, que sobrentendía principalmente la realización de las infraestructuras necesarias para incentivar la radicación de los colonos y una organización eficaz de la administración pública, implicaba la necesidad más específica de establecer una presencia permanente y visible del Estado en las regiones incorporadas. Dicha presencia hubiera permitido perseguir un do-

ble objetivo: en primer lugar, la consolidación de la seguridad de los territorios conquistados, imposibilitando el regreso y la acción guerrillera de las pocas poblaciones indígenas todavía existentes en el interior de las zonas más remotas; en segundo lugar, la posibilidad de defender los mismos territorios de la especulación de los poderosos actores locales y convertirlos así en un vehículo para el crecimiento de la riqueza pública y la economía nacional[55].

El logro de estos objetivos era subordinado a la presencia de funcionarios públicos con la tarea de organizar la administración local, que, en ausencia de un aparato burocrático suficientemente amplio y con la preparación adecuada, fue confiada otra vez, por lo menos en su primera fase, a la oficialidad militar. La afirmación de la presencia del Estado constituyó una operación compleja, que incluyó tanto misiones iniciales de exploración como negociaciones diplomáticas y la articulación de una verdadera organización administrativa preliminar en las zonas donde surgieron los primeros establecimientos coloniales. Ya en 1879, fue creada por decreto presidencial la *Oficina Topográfica Militar*, «con el fin de estudiar las regiones ganadas al indio y proceder a su relevamiento»[56]. A lo largo de los años siguientes, la oficina topográfica llevó a cabo una serie de expediciones científicas, «obra en la que se destacaron los oficiales de la marina»[57]. El ejército a su vez, entre 1880 y 1884 concluyó la exploración de las regiones del norte y del sur recién incorporadas y realizó su levantamiento topográfico[58]. En 1887, con el objeto de definir con mayor claridad las fronteras internacionales del país y lograr al mismo tiempo su legitimidad en el ámbito internacional, el poder ejecutivo constituyó la llamada Comisión de límites, totalmente compuesta por personal militar[59], que en 1887 junto con una homóloga comisión brasileña y paraguaya, fue encargada de resolver las controversias todavía existentes alrededor de la línea fronteriza entre los tres países[60].

Los trabajos de la comisión representaron una suerte de *trait d'union* con las operaciones más estrictamente militares llevadas a cabo por el ejército en el marco de las operaciones dirigidas a integrar y organizar de manera preliminar la administración de los territorios ocupados. Dicha organización constituyó otro aspecto de la presencia militar interna en el complejo proceso de construcción nacional argentino e incluyó un espectro bastante amplio y heterogéneo de intervenciones, desde la simple construcción y organización de fuertes fronterizos - para garantizar la defensa de las regiones ya ocupadas - hasta la fundación de nuevos poblados y la realización de verdaderas funciones gubernamentales[61]. Esta fue, por ejemplo, la trayecto-

ria de las operaciones del general de división Manuel Campos en la Pampa Central[62] y del coronel Napoleón Uriburu en la región del Chaco, en donde les fue asignada la tarea de resolver «problemas administrativos, políticos y económicos» y «dar solución a diversas cuestiones internacionales»[63].

Estas operaciones y muchas otras similares muestran el peso específico de la dimensión militar en el proceso de formación del Estado nacional argentino[64]. El general Roca, al asumir la presidencia de la República en octubre de 1880, poco después de la derrota de Tejedor, afirmó significativamente ante las Cámaras reunidas, que consideraba prioritarios dos factores «con respecto a todos los demás. *El ejército* y las vías de comunicación»[65]. Roca estableció de esta manera una suerte de continuidad en la relación existente entre el proyecto liberal de crecimiento económico y las fuerzas armadas, las cuales «representan la integridad y la protección de la patria al exterior y *la paz y el orden internos*» y por esto «reclaman la atención preferencial del Congreso y del nuevo gobierno»[66].

La atención reclamada por Roca encontró una respuesta cuatro años más tarde en la aprobación por parte del Congreso de la llamada *Ley de Premios*, que tuvo el objeto de otorgar un reconocimiento concreto a los miembros del ejército que habían participado en la campaña del desierto y en las sucesivas operaciones de colonización y administración de los territorios conquistados. El proyecto de ley, que fue definido como «un premio que la Nación acuerda al ejército por sus servicios»[67], sancionó la división del territorio en «secciones de veinte kilómetros por costado, para ser distribuidas entre los jefes y oficiales del ejército expedicionario», que tenían que ser repartido de la forma siguiente: a cada jefe de la frontera, ocho mil hectáreas; a cada jefe de batallón o regimiento, cinco mil hectáreas; a los sargentos mayores de batallón o regimiento y a los jefes que revisan en las Planas Mayores de frontera, cuatro mil hectáreas; a los capitanes o ayudantes mayores de regimiento o batallón, dos mil quinientas hectáreas; a los tenientes primeros y segundos de batallón o regimiento, dos mil hectáreas; a los subtenientes, alféreces, abanderados, portaestandarte y todo oficial que revise en las Planas Mayores de fronteras, mil quinientas hectáreas[68]. Los artículos 2° y 3° establecieron la delimitación de porciones análogas en las regiones del Río Negro, pero para ser «repartidos uniformemente entre los señores jefes, oficiales e individuos de tropa [...], correspondiendo a cada uno un terreno para chacra de cien hectáreas y un cuarto de manzana en el pueblo»[69]. Se especificaba además que «el terreno necesario para las calles y caminos, no se tomará de las cien hectáreas que representa cada lote»[70].

Las características de la distribución llevada a cabo, que incluyó toda la jerarquía militar, desde los oficiales de grado más alto hasta los soldados de tropa, evidencia la importancia que las autoridades civiles otorgaron a la participación militar en el proceso de construcción nacional. La medida resulta aún más significativa si se toma en cuenta que en los años siguientes no fue realizada ninguna distribución de tierras parecida entre la población civil, según una tendencia - a menudo criticada también en el interior de algunos sectores del la élite política - que favorecía la concentración de la tierra en las manos de un sector restringido de la oligarquía tradicional.

Como hemos visto, la dimensión militar del nuevo Estado liberal argentino fue acrecentada por la falta de una organización burocrática en el marco de un orden político todavía en germen y en consecuencia por las funciones otorgadas a la oficialidad, que a menudo superaban los límites de su competencia profesional. Más que en otros países, en Argentina la transición al nuevo orden se apoyó en la incipiente institución armada, no tanto como factor de defensa en contra de amenazas externas, sino en el ámbito de un sistema complejo de operaciones internas.

4. Control civil sobre el sector militar y consolidación del Estado nacional

Otro indicador importante de la consolidación de un Estado moderno está representado por el grado de control civil sobre el sector militar o, en otras palabras, por la entidad de la fuerza armada bajo el dominio directo de las autoridades constitucionales[71]. Con respecto a esta exigencia, la Constitución liberal de 1853 y su versión reformada de 1860, establecieron por primera vez el criterio jurídico de la subordinación del cuerpo de oficiales al presidente de la República. Dicho criterio introdujo un principio importante en las relaciones militares-sociedad civil: la prohibición explícita a los oficiales de utilizar en su propia ventaja los conocimientos técnicos sobre los medios de coerción violenta, que los mismos tenían que administrar sólo «vicariamente»[72]. A partir de ese momento los conocimientos técnicos adquiridos por los militares durante su proceso de formación podían ser utilizados «sólo por finalidades aprobadas por la sociedad a través de su agente político, el Estado»[73].

No obstante, en Argentina este principio se impuso a través de un proceso lento y gradual, que vio persistir a lo largo de un periodo de alrededor de veintisiete años - entre 1853 y 1880 - furzas armadas que actuaban en contraste con el concepto jurídico de subordinación a la autoridad estatal. Como hemos visto, el Estado liberal emergente logró afirmar su autoridad mediante operaciones sucesivas de tipo militar - no siempre caracterizadas

por un éxito inmediato - dirigidas a eliminar progresivamente dichas fuerzas. Sin embargo, queda por aclarar la manera en que las autoridades federales fueron capaces poco a poco de controlar un potencial coercitivo suficiente para permitir el logro de esta autoridad y su consolidación.

Huntington señala un hecho importante relacionado con esta cuestión: el comportamiento del oficial militar en relación a la sociedad está guiado por la «conciencia» de los límites constitucionales establecidos para su actividad[74]. Dicha conciencia no coincide, en nuestra interpretación, con el simple conocimiento de la normativa vigente al respecto, sino implica también la interiorización ética del principio mismo y un suficiente nivel de dependencia de las fuerzas armadas del Estado, tanto económica como institucional, indispensable para fortalecer la voluntad del oficial de actuar con base en los dictámenes constitucionales. Cómo, cuándo y sobre todo con qué grado de intensidad se produjeron en Argentina esta interiorización y esta dependencia?

El nivel de interiorización citado es directamente vinculado con los criterios de formación de la oficialidad, los cuales no hacen referencia simplemente a cuestiones técnicas y de organización, sino - y en determinadas fases del recorrido histórico sobre todo - al doble problema de la responsabilidad ante la sociedad y los valores generalmente compartidos en el interior de la misma. Dese este punto de vista, las escuelas militares asumen dos funciones importantes: además del objetivo evidente de llevar a cabo la formación y el entrenamiento necesarios para desempeñar de manera eficaz actividades de carácter bélico, a las mismas se les otorga la tarea más compleja de instruir y educar a la oficialidad con base en los principios y los valores funcionales para los objetivos políticos del Estado. El éxito en el ejercicio de dicha tarea, implica la interiorización de estos principios por parte de los miembros del cuerpo de oficiales o, de todos modos, de una parte significativa de ellos.

Como consecuencia, el problema fundamental de las escuelas de formación militar se refiere a la capacidad de conjugar la exigencia de estabilidad del control civil sobre el sector militar con la necesidad de formar un cuerpo de oficiales técnicamente eficiente. Esta doble problemática representa el elemento central de la posibilidad del Estado de establecer un monopolio *eficaz y efectivo* sobre los medios de coerción violenta, que Weber ha indicado como el requisito indispensable para la articulación de un orden político de naturaleza estatal[75]. Pero el peso específico de cada uno de estos factores depende invariablemente de las peculiaridades y las exigencias co-

yunturales de la región y el momento específicos. En la Argentina de la segunda mitad del siglo XIX, en una situación objetiva caracterizada por la ausencia de amenazas externas significativas - o de todos modos equipadas con una fuerza militar preponderante en relación a la Argentina - y por la presencia constante de actores centrífugos internos, es probable que el primer factor constituyera una prioridad con respecto al segundo. Esta situación no determinó - como erróneamente se ha afirmado - la tendencia del Estado argentino a descuidar, o en cualquier caso atrasar, la efectiva profesionalización del ejército y la marina[76]. Al contrario, supuestamente la exigencia de subordinar los militares a la autoridad constitucional volvió deseable la aceleración de la misma, como posible instrumento de educación de la oficialidad con el fin de integrar de manera permanente sus miembros en el nuevo orden. Desde este punto de vista las escuelas militares tenían que demostrar su capacidad de crear un cuerpo de oficiales desvinculado de la dimensión local y cada vez más integrado en la nacional; la segunda, a su vez, tenía que ser más atractiva que la primera para el militar de carrera desde la perspectiva tanto de la realización profesional como de la posición económica y social de sus miembros[77].

El valor integrador de los mecanismos creados en la esfera militar con finalidades de formación es evidenciado por la coincidencia cronológica entre los mismos y el surgimiento de problemáticas de orden interno (v. cuadro). Las primeras sugerencias para la puesta en marcha de la profesionalización de las fuerzas armadas fueron presentadas en los años sesenta, en coincidencia con los intentos de Mitre de consolidar la autoridad del Estado federal emergente alrededor de la Constitución liberal reformada. Estas sugerencias fracasaron, en parte debido a la falta crónica de recursos financieros, en parte debido al estallido de las hostilidades con Paraguay[78]; pero el aspecto importante fue que a pesar de todo el proyecto no fue abandonado. Justo en el año de la conclusión del conflicto paraguayo y en el ámbito de una coyuntura caracterizaba por rebeliones armadas persistentes en las provincias, el presidente Sarmiento decretó la inauguración del Colegio Militar (1869), que fue seguida tres años después por la creación de la Escuela Naval Militar y por la aprobación de la primera ley dirigida a establecer normas claras de reclutamiento. El cuadro indica que también en este caso las disposiciones legales coincidieron con una situación de falta crónica de control del gobierno central sobre las fuerzas armadas dispersas a lo largo del territorio nacional y con la necesidad de poner en marcha aceleradamente la ocupación militar de las regiones meridionales y septentrionales del país: esta coyuntu-

ra evidenciaba la exigencia urgente de fortalecer los contingentes de tropas al mando de las autoridades constitucionales y sobre todo de crear un cuerpo de oficiales relativamente organizado y lo más posiblemente confiable.

Durante los años ochenta - que se caracterizaron por una situación de estabilidad relativa, pero no absoluta - la administración de Roca siguió adelante en el proceso de transformación de la organización militar. La ley de reglamentación de la carrera de los oficiales (Ley de reglamentación de Cuadros y Ascensos, 1882), la creación del Estado Mayor del ejército y de la Escuela de Cabos y Sargentos (ambos en 1884) y la inauguración de la escuela de ingeniería militar (1886), contribuyeron a aumentar la centralización de la organización militar y el vínculo de dependencia de las fuerzas armadas de las decisiones y los recursos del gobierno federal.

Durante la mayor parte de la década del ochenta, que se caracterizó por el intento de consolidar de manera definitiva el nuevo Estado federal, el gasto dirigido a la formación del cuerpo de oficiales registró una tendencia constante hacia el crecimiento (v. graf. 1). Aunque el valor relativo de los fondos utilizados para la formación del personal castrense representó durante aquellos años un porcentaje todavía reducido del total del gasto militar (v. graf. 2), los datos muestran que la necesidad de fortalecer el control central sobre los medios coactivos no constituyó un obstáculo para la transformación profesional de las fuerzas armadas argentinas, sino más bien un estímulo, que se prolongó sin solución de continuidad a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX.

El vínculo entre la potenciación de las instituciones formativas de las fuerzas armadas y la necesidad del Estado de consolidar su control sobre las mismas, parece encontrar una confirmación ulterior en otro dato del presupuesto público: el notable peso relativo de los sueldos de los oficiales en el gasto militar total. Hemos sostenido antes la importancia de mejorar la posición económica y social de la oficialidad con el objeto de favorecer su integración en la dimensión nacional. Entonces, el nivel relativo de las retribuciones percibidas constituye un indicador importante de la importancia otorgada por la élite civil a dicha integración. Aunque sea prácticamente imposible realizar una desagregación exhaustiva del monto de las mismas, por el carácter impreciso de la información conservada en la memoria de Hacienda, podemos evaluar aproximadamente la incidencia promedio de los sueldos y las pensiones pagadas a la oficialidad durante los años ochenta en un 70% del total del gasto militar (v. la partida «gastos corrientes» de la graf. 2, que estaba compuesta sobre todo por los sueldos al personal militar).

Este alto valor relativo se debió esencialmente a dos factores. En primer lugar, el número elevado de oficiales en relación al tamaño global de las fuerzas armadas argentinas, como consecuencia de la incorporación de los jefes militares que participaron entre 1853 y 1880 en las sucesivas operaciones de formación del Estado nacional y de la incorporación definitiva de los grupos armados provinciales en el ejército federal. Es significativo el elogio de «La Prensa» en 1881 a una medida del presidente Roca dirigida a favorecer una mayor selección de los nuevos candidatos a la carrera castrense y afirmó que «demasiados jefes y oficiales mantiene la Nación para echar sobre sus hombros otros nuevos, para los que ni colocación hay en el Ejército»[79].

El segundo factor vinculado a la importancia de los sueldos en el marco del gasto militar resulta más sugerente para nuestros objetivos analíticos. Este factor tiene que ver con la inquietud de incrementar el vínculo Estado-oficialidad, que empujó las autoridades públicas a reconocer a los miembros de grado más alto retribuciones relativamente elevadas. En 1883, un coronel del ejército recibía un sueldo superior a los 200 pesos mensuales, mientras que para un teniente coronel el salario mensual superaba los 170 pesos. Para los oficiales superiores - entre general de brigada y teniente general - las retribuciones variaban entre los 350 y los 400 pesos[80]. Estos datos asumen su proporción real si consideramos que un suboficial de bajo nivel - cabo primero o cabo segundo - recibía un monto entre los 7 y los 8 pesos mensuales, mientras que el salario de un sargento primero era poco más de 10 pesos[81].

En síntesis: las administraciones federales que se alternaron en la segunda mitad del siglo XIX, se dieron cuenta de que la profesionalización del sector militar era indispensable para desvincular definitivamente la oficialidad de los grupos antagónicos al Estado liberal. Sin embargo, la misma coyuntura que aconsejaba la oportunidad de acelerar dicha separación, evidenciaba contemporáneamente la necesidad de fortalecer de manera rápida los lazos entre los oficiales del ejército nacional y las autoridades federales. Los institutos de formación profesional constituyeron una base importante para lograr la uniformidad *ideológica* entre los primeros y los segundos, indispensable para buscar garantizar la fidelidad de las armas al proyecto liberal de consolidación y crecimiento nacionales. No obstante, esta exigencia, en el ámbito de una fase en que el nivel de consolidación real del nuevo Estado todavía no era claro, evidenciaba a su vez la necesidad de establecer algunos límites a la autonomía institucional y a los criterios de selección

profesional de la oficialidad.

La Ley de reglamentación de Cuadros y Ascensos representa la medida más significativa al respecto. Los tres criterios diferentes de promoción introducidos por la misma - elección, antigüedad y concurso público - muestran con claridad el carácter transitorio y coyuntural de la disposición legislativa. El primer criterio garantizaba la continuidad del control de la presidencia y del senado en la selección del cuerpo de oficiales; el segundo inauguraba un sistema autónomo de dicho control, pero al mismo tiempo no imponía reglas de selección estrictamente profesionales. El tercero, al contrario, constituyó un importante elemento de novedad respecto al pasado e introdujo un vector del modernización en la normativa de la carrera militar. El significado y el potencial del tercer criterio resultan aún más significativos si se considera su diferente aplicación en relación a las diferentes armas. Para los cuerpos de artillería e ingeniería militar, que a la época exigían una mayor competencia técnica de la oficialidad con respecto a los demás, la ley estableció la necesidad de concursar hasta el grado de teniente coronel. Para las otras armas se adoptó el criterio de la antigüedad sólo hasta el grado de mayor, mientras que para los grados superiores se mantuvo el sistema de la designación por parte del poder ejecutivo, que de esta manera mantuvo un instrumento de control fundamental en la selección de los miembros del cuerpo de oficiales.

La funcionalidad de este sistema no se puede comprender por completo sin considerar la importancia en el interior de la institución militar de la llamada *cadena de mando* y del principio de subordinación absoluta que la misma implica a partir del presidente de la República, como jefe supremo de las fuerzas armadas, hacia abajo hasta los grados inferiores de la oficialidad[82]. Con base en dicho principio, el funcionamiento de un ejército se ve condicionado por la capacidad de cada oficial y suboficial de imponer la obediencia a los niveles inferiores. Entonces, se puede decir que la existencia misma de una institución militar es estrictamente dependiente de la capacidad de establecer y mantener esta clase de relación entre superiores y subordinados. Los alumnos de las escuelas militares interiorizan esta regla desde el comienzo de su carrera como elemento básico de su formación profesional. En consecuencia, la uniformidad de valores entre los altos oficiales y el gabinete presidencial puede lograr por sí mismo garantizar la obediencia y la confiabilidad de toda la institución militar. La realización de esta eventualidad hace posible la síntesis entre la exigencia de control civil sobre el cuerpo de oficiales y el mantenimiento de un nivel satisfactorio de selección profe-

sional de la oficialidad. En efecto, según el mecanismo descrito, la elección *política* de sus miembros se llevaba a cabo sólo en última instancia y en relación a las últimas etapas de la carrera militar, tomando en cuenta las peculiaridades propias de cada arma, en el marco de un cuerpo de oficiales anteriormente seleccionado hasta los niveles intermedios con base en criterios estrictamente profesionales.

La importancia de este mecanismo evidencia otra vez el vínculo estrecho que se produjo entre profesionalización militar y dominio civil de las fuerzas armadas en la Argentina de la segunda mitad del siglo XIX. Dicho vínculo se expresaba, en este caso, en el papel prioritario de los institutos de formación de la oficialidad como vectores capaces de transmitir los principios teóricos de la organización militar - entre los cuales la *cadena de mando* constituye un aspecto importante - a los oficiales de grado inferior. Otra vez, se trataba, por un lado, de garantizar el control necesario para la creación de un cuerpo de oficiales confiable, compuesto por miembros lo más posiblemente convencidos de la oportunidad de perseguir los objetivos de consolidación del nuevo Estado liberal; por el otro, de otorgar el espacio a la selección de los mismos miembros con base en criterios profesionales suficientes para asegurar una preparación técnica adecuada. El ministro de Guerra, Benjamín Victoria, afirmó de modo significativo en su relación anual ante las Cámaras en 1883, que la ley de las promociones militares «ha tratado de conciliar los intereses permanentes del Ejército con los derechos adquiridos por constantes y brillantes servicios de sus componentes»[83]. Técnica y fidelidad constituían las variables cruciales para el éxito de esta conciliación.

En la Argentina de los años ochenta, aunque se registró en el ámbito militar una aceptación relativamente explícita de los principios éticos y políticos del liberalismo, sobresalientes en la sociedad civil, la misma no se encontraba excenta de las ambigüedades y contradicciones inevitables, debido al condicionamiento de los valores castrenses, basados en reglas de tipo jerárquico y no representativo. Así, por un lado, los soldados argentinos proclamaban su adhesión a los fundamentos de la doctrina liberal, «marchando con la filosofía del siglo» y «capaces de defender un principio con todo heroísmo»; y por el otro, reivindicaban el papel «que más ha influenciado en la marcha del país» y que gracias a «la virtud que los ha caracterizado»[84] ha permitido la afirmación de «la civilización y la libertad»[85]. Desde esta perspectiva, la militarización había sido y seguía siendo, en la historia argentina, «*el único medio de garantizar la integridad nacional*» y de garantizar «el

progreso de sus industrias, comercio y agricultura [...]»[86]. En suma, las virtudes militares de obediencia y abnegación representaban, según la lógica militar de la época, la premisa necesaria para la consolidación de aquellos principios que a su vez negaban la validez de un orden basado esencialmente en criterios jerárquicos de obediencia. A partir de este contraste de tipo ideológico - más o menos consciente, más o menos espontáneo - se registra, ya al comienzo de los años ochenta, una suerte de incompatibilidad entre la tendencia general de la élite política y de una parte significativa de la sociedad y la mentalidad que paulatinamente el nuevo cuerpo de oficiales estaba interiorizando y consolidando en su interior. El fortalecimiento de los militares como corporación profesional, por un lado, era un requisito indispensable para imponer la superioridad coactiva del Estado ante los actores locales, pero, por el otro, contenía en potencia un nuevo elemento capaz de condicionar de manera negativa el control civil sobre el sector castrense. La activación de este elemento era inevitablemente vinculada a las potencialidades adquiridas por la oficialidad en el proceso de construcción del Estado y al papel que iba a ser asignado a la misma en las fases siguientes.

El problema del conflicto entre autoridades civiles y autoridades militares se iba a presentar repetidamente y bajo aspectos diversos a lo largo de la experiencia histórica argentina. Por lo que se refiere al período que hemos analizado aquí, el contraste entre los valores del liberalismo y la ética militar asociado a la aún débil consolidación del Estado - o por lo menos a la difícil evaluación del mismo por parte de la élite dirigente - implicaba la necesidad señalada anteriormente de mantener sobre la institución militar aquel control civil «fuerte» que había hecho posible la integración nacional de la oficialidad durante la fase formativa de la unidad política[87].

Conclusión

El análisis realizado ha evidenciado tres factores propios de la situación argentina a mitad del siglo XIX: a) la presencia en el interior del territorio argentino de elementos rivales fuertes - política y militarmente -, capaces de competir de manera eficaz con el poder federal; b) la persistencia de poblaciones indígenas de difícil integración en el ámbito del nuevo orden, que como tales representaban una amenaza permanente a la seguridad y a las potencialidades de crecimiento de amplias regiones del país - por lo menos desde el punto de vista de los líderes políticos de la época -; c) la necesidad de establecer una presencia permanente del Estado en el interior de los extensos territorios de más reciente incorporación, con el fin de garantizar el

control y la defensa de los primeros establecimientos de colonos en el interior de los mismos.

La presencia de estos factores y la necesidad de articular y consolidar una nueva forma estatal nacional de tipo liberal, implicaron entre 1853 y 1880 la urgencia de involucrar los militares de manera casi permanente en el ejecución tanto de operaciones coactivas como de funciones administrativas y burocráticas, que normalmente se consideran una atribución propia de funcionarios civiles. La ambigua definición de los confines internacionales y la importancia de delinear con mayor precisión las características morfológicas y naturales de las extensas regiones meridionales y septentrionales del país, contribuyeron a otorgar continuidad al papel de los militares en el proceso de consolidación del nuevo Estado después de 1880.

La fragmentación militar propia de la situación argentina a mitad del siglo XIX y las dificultades de afirmar la autoridad del poder federal ante la capacidad de las provincias de oponerse coercitivamente a la misma, influyeron también en los tiempos y las características de la profesionalización del sector castrense. La necesidad de centralizar el control sobre los medios de coerción violenta, como medio para reducir la capacidad de respuesta militar de los actores locales y crear un cuerpo de oficiales eficiente y confiable al mismo tiempo, indujeron al poder federal a lo largo de fases sucesivas a tomar medidas dirigidas a crear escuelas militares de formación profesional y sobre todo a formular normas de reclutamiento y promoción que conciliaran una doble exigencia: un cuerpo de oficiales ideológicamente leal y militarmente eficiente. La experiencia dramática del último gran conflicto federación-provincias en 1880, que vio el enfrentamiento entre el ejército federal y la poderosa milicia de Buenos Aires, había puesto ulteriormente en evidencia el carácter imprescindible de ambos factores.

Aparece evidente a esta altura que el proceso de transición al nuevo orden liberal en Argentina se distinguió por una participación consistente del sector militar. La coincidencia entre la imposición de nuevos valores en la esfera política y la necesidad de construir una nueva y eficaz organización estatal, contribuyó a acrecentar la importancia de dicha participación. La fuerte presencia castrense en la afirmación de una nueva unidad política es un factor común prácticamente a todas las experiencias históricas occidentales de transición en épocas y situaciones diferentes, pero en el caso argentino asumió una característica específica debido a la fuerte incidencia de las funciones internas llevadas a cabo por el ejército con respecto a las funciones internacionales, de defensa-ofensa en relación con adversarios externos.

Dicha presencia y la forma peculiar que asumió la misma favorecieron el fortalecimiento del cuerpo de oficiales como grupo de presión influyente en ámbito interno, capaz de afectar por lo menos de manera parcial las decisiones de las autoridades estatales. Este aspecto, asociado a la especificidad de la modernización castrense inducida con el fin de incrementar el vínculo entre la oficialidad y el proyecto político nacional de los líderes civiles, configuró un sector militar que la sociedad civil consideraba y que se consideraba a sí mismo como el principal elemento resolución de las problemáticas de la política interna.

* Este trabajo es parte de una investigación más amplia que se está llevando a cabo con el apoyo financiero del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) de México. El autor agradece en especial a Marcello Carmagnani por los comentarios y las sugerencias que han sido fundamentales para la realización de este artículo.

1. C. Tilly, *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990*, Buenos Aires, Alianza Universidad, 1993, pp. 150-151 [ed. original, *Coercion, Capital and European States. A. D. 990-1990*, London, Basil Blackwell, 1990].

2. Véase A. Rouquie, *Amérique Latine. Introduction à l'Extrême-Occident*, Paris, Edition du Seuil, 1987.

3. Véase M. Carmagnani, *El federalismo liberal mexicano*, en M. Carmagnani (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*, México, D. F., El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica., pp. 136-141. Sobre las características históricas y políticas del liberalismo v. también N. Matteucci, *Liberalismo*, en N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino (a cura di), *Dizionario di politica*, Torino, UTET, 1983.

4. N. Matteucci, *op. cit.*, p. 908.

5. Esta periodización concuerda con los estudios más recientes sobre la formación de la unidad política nacional en Argentina. Cfr. al respecto J. C. Chiaramonte, *El federalismo argentino en la primera mitad del siglo XIX* y N. Botana, *El federalismo liberal argentino: 1852-1930*, ambos en M. Carmagnani (coord.), *op. cit*.

6. Este cálculo no incluía las poblaciones indígenas, que normalmente vivían en el interior de las amplias regiones meridionales de la Patagonia y septentrionales del Chaco y que era virtualmente imposible integrar en la estructura del nuevo Estado. Cfr. J. Panettieri, *Los trabajadores*, Buenos Aires, Editorial Jorge Alvarez, 1967, p. 21.

7. República Argentina, Presidencia de la Nación, Ministerio de Asuntos Técnicos, T*ercer Censo Nacional levantado el 1° de junio de 1914*, Buenos Aires, tomo I, pp. 80-81.

8. Es interesante notar que entre los países americanos caracterizados en la época por tener una frontera en expansión todavía sin establecimientos fijos, Argentina representaba el territorio más despoblado. En efecto, la densidad en Brasil correspondía al 0,9 (datos relativos a 1854), en Estados Unidos al 3,4 (1861) y en México al 4,4 (1862). El cálculo ha sido realizado con base en los datos en B.R. Mitchell, *International Historical Statistics. The Americas 1750-1988*, New York, Stockton Press, 1933, pp. 3-6.

9. Véase J. Scobie, *Revolución en las Pampas. Historia social del trigo argentino, 1860-1910*, Buenos Aires, Ediciones Solar, 1968, pp. 19-21 [ed. original, *Revolution on the Pampas. A Social History of Argentine Wheat, 1860-1910*, Austin, University of Texas Press, 1964]. El autor describe el período como caracterizado por «una guerra implacable entre los indios y los cristianos», en donde «guerreros a caballos recorrían las pampas en bandas de cincuenta a mil, caían sobre los poblados y fortines, arreaban los caballos [...] y las vacas [...] mataban a los hombres y raptaban a las mujeres [...]», Ibid., p. 21.

10. En el artículo *Los misioneros de Savarín*, en «La Prensa», 4 de febrero de 1881, p. 1, se afirmaba que «los ingleses no han cesado de tentar la colonización de la Tierra del Fuego, y de catorce años a esta parte tienen una importante colonia que domina la isla Savarín [...] La Colonia está gobernada por un obispo, cuya acción espiritual es tan fecunda que se cuentan actualmente mas de trescientos indígenas que hablan la lengua inglesa, y se entregan al trabajo y a la civilización. Un buque inglés hace el servicio de paquete entre la Misión y las Islas Malvinas [...] Imperan en aquella colonia las autoridades inglesas y las leyes inglesas [...]».

11. Cfr. *El Brasil no teme guerra. Aparenta temerla*, en «Revista Militar y Naval», Publicación mensual del Ministerio de Guerra y Marina de la República Argentina, 3, 15 de marzo de 1882.

12. Sobre el significado político de la federalización véase N. Botana, *op. cit.*, pp. 237-238.

13. *Ibid.*, p. 232.

14. J.B. Alberdi, *Causas inmediatas de la anarquía. Falta de un gobierno nacional. Confiscación de la capital del tesoro de la nación por una provincia. Verificación de esto por la aduana y el crédito público*, en *Obras Selectas*, Buenos Aires, La Facultad, 1920.

15. N. Botana, *op. cit.*, p. 233.

16. Para un análisis de la fuerza militar relativa y de la capacidad de control civil sobre los grupos armados en las provincias argentinas durante la primera mitad del siglo XIX vease J.C. Chiaramonte, *Legalidad constitucional o caudillismo: el problema del orden social en el surgimiento de los Estados autónomos del litoral argentino en la primera mitad del siglo XIX*, en A. Annino et al., *America Latina: dallo stato coloniale allo stato nazione (1750-1940)*, Milano, Franco Angeli, 1987.

17. J.C. Chiaramonte, *La cuestión regional en el proceso de gestación del Estado nacional argentino. Algunos problemas de interpretación*, en M. Palacios, *La unidad nacional en América Latina. Del regionalismo a la nacionalidad*, México D. F., El Colegio de México, 1983, p. 52.

18. Hacemos referencia aquí al concepto weberiano de Estado moderno, que para identificarse como tal «exige por sí mismo (con éxito) el monopolio del uso legítimo de la fuerza física», M. Weber, *Economia e società*. Vol. IV: sociologia politica, Milano, Edizioni di Comunità, 1995, p. 479, traducción al español es mía. V. en general las pp. 478-484 de la misma obra [ed. original, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, Mohr, 1922]. Cfr. también H.H. Gerth y C. Wright Mills (eds.), *From Max Weber: Essays in Sociology*, New York, Oxford University Press, 1946, p. 78; G. Poggi, *La vicenda dello Stato moderno. Profilo sociologico*, Bologna, Il Mulino, 1978, p. 19; N. Matteucci, *Lo Stato moderno. Lessico e percorsi*, Bologna, Il Mulino, 1993, p. 15; E. Gellner, *Naciones y nacionalismos*, México, D. F., Alianza Editorial, 1991, pp. 15-17 [ed. original, *Nations and Nationalism*, Oxford, Basil Blackwell, 1988]; G. Ardant, *Financial Policy and Economic Infrastructure of Modern States and Nations*, en C. Tilly, *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1975, p. 192, en donde el autor hace hincapié de manera especial en las relaciones de dependencia del sector militar en la forma estatal moderna, que se caracteriza por «un ejército pagado, alojado y mantenido por el Estado, con almacenes abastecidos mediante compras en el libre mercado y no mediante requisiciones» (la traducción al español es mía); A. Perlmutter, *Lo militar y lo político en los tiempos modernos*, Madrid, Ediciones Ejército, 1982, p. 27 [ed. original, *The Military and Politics in Modern Times*, New Haven and London, Yale University Press, 1977], en donde el autor subraya como una característica del Estado moderno la imposibilidad para la institución militar de «"quedarse afuera" y actuar con independencia del sistema político»; C. Tilly, *op. cit.*, pp. 20, 77, 197.

19. Constitución de la nación argentina, concordada con las reformas hechas por la Convención Nacional de Santa Fe, 23 de septiembre de 1860, Primera parte, Capítulo único (Declaraciones, derechos y garantías), art. 22.

20. *Política de asechanza*, en «La Prensa», 24 de enero de 1880, p. 1, cursivas mías. V. también *La intervención en Jujuy*, en «La Prensa», 27 de enero de 1880 y *Herencia funesta!*, en «La

Prensa», 22 de febrero de 1880, p. 1, que subrayan la persistencia de las rebeliones armadas en las provincias.

21. Sobre los detalles de los acontecimientos políticos de aquel período v. N. Botana, *op. cit.*, pp. 231-238.

22. Varela organizó la insurrección en contra de «los usurpadores de las rentas y derechos de las provincias», con el fin de sostener «*la práctica estricta de la Constitución jurada, el orden común y la amistad con el Paraguay* [...]». *Campamento en marcha*, diciembre 6 de 1866. El documento ha sido publicado en la colección realizada por T. Halperín Donghi, *Proyecto y construcción de una nación (1846-1880)*, Biblioteca del Pensamiento Argentino - vol. II, Buenos Aires, Ariel, 1995, p. 370.

23. Cfr. también Frederick Nunn, *Yesterday's soldiers*, Lincoln & London, University of Nebraska Press, 1983, pp. 45-46. Para los detalles de las vicisitudes de la participación argentina en la guerra del Paraguay v. R.J. Carcano, *Guerra del Paraguay*, 3 voll., Buenos Aires, 1939-1941.

24. N. Botana, *op. cit.*, p. 234, cursivas mías.

25. L.H. Sommariva, *Historia de la intervenciones federales en las provincias*, Buenos Aires, El Ateneo, 1931, vol. II, p. 388, cursivas mías.

26. C. Guido y Spano, *El gobierno y la alianza. Consideraciones políticas*, en T. Halperín Donghi, *op. cit.*, p. 324 (originariamente en «Ráfagas», Buenos Aires, 1879).

27. *Ibid*.

28. Cfr. N. Botana, *op. cit.*, p. 235. El contraste surgió alrededor de un proyecto de ley aprobado por el Congreso nacional, que establecía, entre otras cosas, que en el plazo máximo de tres años a partir de la publicación de la misma ley, las autoridades nacionales hubieran seguido residiendo en la ciudad de Buenos Aires, que como provincia tenía que quedar federalizada en toda la extensión de su territorio. Pero el poder legislativo de Buenos Aires rechazó la sanción de la transferencia de la soberanía territorial establecida por la Constitución federal. El compromiso derivó de la propuesta de la misma legislatura bonaerense - que después fue convertida en ley por el Congreso federal - de declarar la ciudad de Buenos Aires residencia de las autoridades nacionales hasta que el Congreso no aprobara la ley relativa a la capital permanente.

29. C. Guido y Spano, *op. cit.*, p. 320.

30 *Registro Nacional de la República Argentina desde 1810 hasta 1873*, Publicación oficial, Buenos Aires, 1883, vol. 4, 1857 a 1862, pp. 482-483. Cfr. también Comando en Jefe del Ejército, *Reseña histórica y orgánica del ejército argentino,* Círculo Militar, Buenos Aires, 1971, pp. 29-30.

31. M.A. Scenna, *Los militares*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1980, pp. 71-72.

32. Según la expresión sarcástica del futuro gobernador de la provincia de Buenos Aires, Carlos Tejedor, antes de 1880 «el presidente de la Nación era un *huésped en la ciudad de Buenos Aires*», J.A. Ramos, *Historia política del ejército argentino y otros escritos sobre temas militares*, Buenos Aires, Rancagua, 1973, p. 82.

33. D.F. Sarmiento, *Facundo*, Buenos Aires, s/f., p. 163.

34. L. Alem, *Discurso en la legislatura de la provincia de Buenos Aires, en el mes de noviembre de 1880*, en N. Botana, *De la República posible a la República verdadera (1880-1910)*, Biblioteca

del Pensamiento Argentino, Buenos Aires, Ariel, 1997, p. 129.

35. N. Botana, *El federalismo*, cit., p. 237.

36. *Del discurso pronunciado por Carlos Pellegrini en la Cámara de Diputados el 11 de junio de* 1906, en «Revista Militar», 443, diciembre 1937, p. 1378.

37. Domingo F. Sarmiento, *Discursos parlamentarios*, vol. II, Cuestión amnistía, sesión del 6 de julio de 1875, en *Obras Escogidas*, tomo XIII, Buenos Aires, La Facultad, 1917, pp. 224-226, cursivas mías.

38. V. al respecto N. Botana, *El federalismo*, cit., p. 237.

39. Scenna subraya que el éxito federal en contra de la empresa fue posible sólo por la lealtad demostrada por la mayoría de la oficialidad hacia la causa nacional. *op. cit.*, p. 85.

40. Sarmiento, *Discursos...*, cit., pp. 235-236.

41. V. Decreto sobre el desarme civil, en «La Prensa», 8 de febrero de 1880. Algunos órganos de la prensa liberal nacional ante el recrudecimiento de los contrastes con Buenos Aires y la posibilidad de un nuevo conflicto, reclamaron reiteradamente la necesidad que el Estado federal demostrara su capacidad de imponer el respeto constitucional en el territorio que pretendía controlar. Cfr. al respecto los siguientes editoriales de «La Prensa»: *La misión del gobierno y su conducta en la actualidad*, 11 de enero de 1880, *El camino de la Ley*, 18 de enero de 1880, *La nota discordante*, 11 de mayo de 1880, *Los diablos predicadores*, 1° de abril de 1880, *Una nueva conspiración inconsciente*, 3 de junio de 1880, *Impedimentos para una guerra civil*, 10 de junio de 1880, que expresaba de manera explícita sus dudas acerca de la capacidad del gobierno federal para imponer su autoridad en los territorios reclamados. La debilidad de la tendencia unitaria en la provincia de Buenos Aires era demostrada por la visión *internacional* del conflicto incipiente asumida por el mundo liberal porteño, que describió la política del presidente Roca como una suerte de agresión a una unidad soberana legítima. Cfr. «La Nación», 18 de febrero de 1880.

42. M.A. Scenna, *op. cit.*, p. 88.

43. Acera de los acontecimientos políticos que llevaron Roca a la presidencia v. N. Botana, *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1986, pp. 32-37.

44. *Ley n. 1072, Prohibiendo a las autoridades de Provincia la formación de cuerpos militares, 18 de octubre de 1880*, en A. Da Rocha, *Colección completa de leyes nacionales sancionados por el Honorable Congreso durante los años 1852 a 1917*, tomo IV, Buenos Aires, 1918, p. 571.

45. *Discurso ante el Congreso al asumir la presidencia. 12 de octubre de 1880*, en «La Prensa», 13 de octubre de 1880, cursivas mías.

46. Las intervenciones fueron llevadas a cabo según la sucesión siguiente: La Rioja (1880), Santiago del Estero (1883), Catamarca (1884), Corrientes (1885), Tucumán (1887), Mendoza (1889). L.H. Sommariva, *op. cit.*, pp. 396-409.

47. La intervención federal en la provincia de Corrientes, en 1885, fue la única realizada por completo bajo la dirección de un oficial militar (el general Juan Ayala, al mando de la tercera división del ejército). La intervención en la provincia de La Rioja, en 1880, fue puesta en marcha por el teniente coronel Domingo Viejobueno, como interventor interino, pero fue acabada por un oficial civil. *Ibid*, pp. 396, 405.

48. La gravedad del acontecimiento emerge del tono adoptado por el decreto de interven-

ción, en donde se comunica entre otras cosas que «el orden [ha sido alterado] en la Provincia de Mendoza y [han sido] interrumpidas las comunicaciones telegráficas» y se establece la necesidad de poner «a las órdenes del Interventor todas las Fuerzas Nacionales existentes en las Provincias de San Juan y Mendoza». Ivi, pp. 408-409. De todos modos, resulta significativo que, a pesar de las características de abierta rebelión de la situación en Mendoza en 1889, la intervención fue dirigida en su totalidad por personal civil.

49. J.B. Alberdi, *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, Buenos Aires, La Facultad, 1915 (1ª ed., Valparaíso, 1852), cap. XXXII.

50. Cit. en «El Río de la Plata», 7 de septiembre de 1869.

51. Ibid., cursivas mías.

52. Cfr. G. Bidart Campos, *Historia política y constitucional argentina*, tomo III, p. 97. La primera expedición del desierto fue llevada a cabo durante la época del caudillo Rosas, en 1833 y determinó la conquista por parte de la autoridad de Buenos Aires de un amplio territorio que desde la misma provincia se extendía hasta la cadena de los Andes - al oeste - y hasta la zona de la Patagonia - al sur -.

53. C. Guido y Spano, *op. cit.*, p. 323.

54. Discurso ante el Congreso al asumir la presidencia..., cit.

55. Sarmiento puso en evidencia esta doble problemática en su mensaje en la inauguración de las sesiones ordinarias del Congreso en 1871: «Nosotros no tenemos una ley de tierras que asegure el establecimiento del inmigrante. Esta ley se hace cada vez más urgente, porque a medida que las armas nacionales avanzan sobre el desierto, los gobierno de provincia avanzan sus jurisdicciones. Hay territorios incuestionablemente nacionales y debemos legislar para dar estas tierras al inmigrante». D.F. Sarmiento, *Mensaje de 1871*, cit. en T. Di Tella y T. Halperín Donghi, *Los fragmentos del poder. De la oligarquía a la poliarquía argentina*, Jorge Alvarez, 1969, p. 99.

56. M.A. Scenna, *op. cit.*, p. 92-93.

57. *Ibid.* Scenna señala, entre otras cosas, las operaciones de los oficiales siguientes: Martín Guerrico, que con su flota apoyó el avance del ejército al sur del Río Negro; Erasmo Obligado, que exploró la zona del río Limay; Eduardo O'Connor, que llegó a remo hasta el lago Nahuel Huapí; Valentín Feilberg, que ascendió el río Santa Cruz hasta el lago Argentino y posteriormente exploró la región del río Pilcomayo; Luis Jorge Fontana que exploró la región del Chubut y el área de la cordillera andina.

58. En 1881 la división Río Negro y Neuquén avanzó en dirección de la cadena andina hasta el lago Nahuel Huapí, incorporando la provincia actual de Neuquén. Entre 1883 y 1884 una expedición al mando del teniente coronel Lino da Roa penetró en el corazón de la Patagonia y delimitó los territorios del extremo sur continental. Ivi, p. 92. Entre 1879 y 1884 tres expediciones seguidas permitieron la ocupación de la región norte del país, delimitada por el río Bermejo. G. Bidart Campos, *op. cit.*, p. 97.

59. *Los límites con el Brasil*, en «Revista del Club Naval y Militar», V, 34, marzo 1887, pp. 479-480.

60. V. también *Territorios recorridos por la comisión de límites (Correspondencia del teniente Manéndez al coronel Spika)*, en «Revista del Club Naval y Militar», VI, 38, julio 1887, pp. 201 y sigs. y *La comisión exploradora del terreno litigioso de Misiones*, en «Revista Militar Argentina», VIII, 50, julio 1888, pp. 321 sgs.

61. El general de división Eduardo Racedo fundó en 1880 el poblado de Victoria, donde permaneció hasta el 1° de mayo de 1883, año en que ocupó el cargo de gobernador de la provincia de Entre Ríos. Leg*ajo personal del teniente general Don Racedo Eduardo, Campañas y acciones de guerra en que se ha hallado, 31 de agosto de 1889*, Ministerio de Guerra, Dirección General del Personal, Sección «H» Oficina de legajos, AGE 6264, doc. 29.

62. *Legajo personal del general de división Don Manuel J. Campos, Campañas y acciones de guerra en que se ha hallado, 30 de junio de 1890*, Ministerio de Guerra, Dirección General del Personal, Sección «H» Oficina de legajos, AGE 2490, doc. 31.

63. *Legajo personal del general de brigada Don Uriburu Napoleón, Datos biográficos del general Napoleón Uriburu*, Ministerio de Guerra, Dirección General del Personal, Sección «H» Oficina de legajos, AGE 13204, docs. 15-25, cursivas mías. Además, el informe sobre la actividad del coronel Uriburu precisa que desarrolló unas funciones dirigidas a organizar la comisión municipal y la justicia y en el intento - en apariencia logrado - de concluir un acuerdo *pacífico* con las poblaciones indígenas a través de una suerte de intermediación entre las mismas y los colonos locales.

64. Hay muchos otros ejemplos de operaciones político-administrativas preliminares llevadas a cabo por oficiales del ejército. Enrique Udaondo, en la biografía del general Napoleón Uriburu cita, por ejemplo, el caso del mayor Federico Melchor, que recibió la tarea de realizar estudios científicos y un levantamiento topográfico en la zona de la frontera con Bolivia. Durante esta expedición, la patrulla argentina se enfrentó con su homóloga boliviana en un altercado alrededor de la ubicación de la línea fronteriza entre los dos países, que se concluyó -según el informe oficial- con la aceptación por parte boliviana del límite establecido por los oficiales argentinos. Cfr. *Ibid*. Sobre el papel de los militares en la exploración, configuración y definición de los territorios meridionales v. también *Los territorios de la Patagonia*, en «Revista del Club Naval y Militar», IV, 27, agosto 1886. La función poliédrica de las fuerzas armadas en el proceso de construcción y consolidación del Estado liberal argentino ha sido descuidada por la historiografía existente. Bidart Campos es quizás el único autor que la menciona, subrayando la doble tarea llevada a cabo por el ejército en la segunda mitad del siglo XIX: la subordinación de las poblaciones indígenas y, en parte como consecuencia de la misma, «la ampliación de las fronteras de la civilización en el interior del territorio nacional». *Op. cit.*, tomo III, p. 97, cursivas mías.

65. *Discurso ante el Congreso al asumir la presidencia...*, cit.

66. *Ibid.*

67. *Ley de Premio al ejército para la ocupación del Río Negro*, en «Revista del Club Naval y Militar», I, 6, noviembre 1884, pp. 305-306. V. también R. Gaignard, *Origen y evolución de la pequeña propiedad campesina en la pampa seca argentina*, en «Desarrollo Económico», abril-junio de 1996.

68. *Ley de Premio...*, cit., art. 1°.

69. *Ibid.*, artt. 2° e 3°.

70. *Ibid.*, art. 3°.

71. V. las obras citadas en la nota 20.

72. El término es de J.A. Olmeda Gómez, *Le caratteristiche della professione militare*, en F. Battistelli, *Marte e Mercurio. Sociologia dell'organizzazione militare*, Milano, Franco Angeli, 1990, p. 411.

73. *Ibid.*

74. S. Huntington, *L'ufficiale come professionista*, en F. Battistelli, *op. cit.*, p. 398.

75. Weber especifica que el «carácter monopólico del poder estatal es un elemento esencial de su situación moderna y al mismo tiempo de su calidad de 'institución' racional y de 'empresa' continuativa» y que, en consecuencia, «el Estado puede ser definido *sólo* con base en el medio que el mismo utiliza monopolicamente (es decir la fuerza)», *op. cit.*, *I, Teoria delle categorie sociologiche*, pp. 55, 59, cursivas en el texto, la traducción al español es mía.

76. Cfr., por ejemplo, A. Rouquié, *Pouvoir militaire et sociétè politique en Republique Argentine*, Paris, Presses de la Fondation National des Sciences Politiques, 1978, p. 78. V. también Comando en Jefe del Ejército, *op. cit.*, tomo II, pp. 105-107 y L. North, *Civil-Military Relations in Argentina, Chile and Peru*, Berkeley, Institute of International Studies, 1966, p. 60, que sostiene que hasta 1920 la institución militar en los tres casos citados se identificó con un grupo dirigente específico.

77. Perlmutter intuye la existencia de una relación análoga entre profesionalización militar y fortalecimiento del Estado nacional: «La profesionalización de los militares iberoamericanos y su adopción de tendencias corporativas, ocurridas a fines del siglo XIX, fue lo que restauró por fin el orden y creó un sistema político nacional. Para superar la anarquía y eliminar los caudillos, la institución militar emprendió un programa de profesionalización», *op. cit.*, p. 237. Sin embargo, el autor no especifica las características de dicha relación y tampoco el proceso en el marco del cual la misma actuó.

78. Para una síntesis de la situación de las finanzas públicas argentinas en ese período v. nuestro artículo *La crisis argentina de 1890: estado liberal, política fiscal y presupuesto público*, en «Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad», 67-68, 1996, pp. 130-143. Para los detalles de los problemas financieros argentinos v. E. Lorini, *La Repubblica Argentina e i suoi maggiori problemi di economia e finanza*, Roma, Ermanno Löescher, 1910.

79. *Militares de tierra*, en «La Prensa», 20 de enero de 1881, p. 1. No faltaron también las críticas por parte de los militares al respecto. El general Mansilla en 1888 en un discurso ante la Cámara afirmó que «Los generales, coroneles, tenientes coroneles, etc., son tantos que ya no hay donde colocarlos». *Reforma militar*, *intervención ante la Cámara de Diputados del gen. Mansilla*, en «Revista Militar Argentina», VIII, 51, agosto 1888, p. 409.

80. *Departamento de Hacienda, Memoria correspondiente al año 1883*, Departamento de Guerra, Cuenta de inversión, Inciso 10. Del grado de teniente segundo al grado de capitán, las retribuciones variaban de 64 a 85 pesos mensuales.

81. *Ibid.*

82. Cfr. al respecto K. Lang, *Disciplina e controllo nell'organizzazione militare*, en F. Battistelli, *op. cit.*

83. Comando en Jefe del Ejército, *op. cit.*, p. 145.

84. *Escuela de Cabos y Sargentos*, en «Revista del Club Naval y Militar», I, 4, septiembre 1884, p. 289.

85. *El teniente general D. Eustaquio Frias*, en «Revista del Club Naval y Militar», IV, 23, abril 1886, p. 97.

86. *Defensa estratégica de la provincia de Río Grande del Sur (de la revista do Exercito Brasilero)*, en «Revista Militar y Naval», 1-4, enero-junio 1883, p. 117, cursivas mías.

87. Si hacemos referencia al esquema analítico propuesto por S. Huntington, *El soldado y el Estado*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, pp. 91-93 [ed. original, *The Soldier and the State*, Cambridge, Harvard University Press, 1957], se puede afirmar en consecuencia que el proceso de profesionalización de las fuerzas armadas argentinas se llevó a cabo a través de una forma *subjetiva* de control civil, es decir con una influencia discrecional sustancial de los poderes civiles - en especial los poderes ejecutivo y legislativo - en el proceso de selección del cuerpo de oficiales.

LA ESTRATEGIA CONSERVADORA EN LA CONSOLIDACIÓN DEL ORDEN LIBERAL EN CHILE, 1860-1890[1]

El orden liberal en América Latina se identifica con la construcción del Estado nacional pues ambos arrancan de la ruptura del orden colonial. Su construcción fue en oposición a una sociedad tradicional fundamentalmente rural, analfabeta, ligada por vínculos corporativos y de dependencia[2]. La ficción de la igualdad jurídica propia de la ciudadanía moderna[3] se encontraba con una sociedad real que estaba fundada en relaciones de dependencia, de privilegios, una sociedad de corporaciones y comunidades. Ese orden debía construirse también en contra de la Iglesia que unida al Estado tenía sus propios espacios de soberanía incompatibles con la igualdad jurídica que el Estado liberal prometía.

En términos generales, al momento utópico libertario que originó la ruptura, le sucedió un momento conservador fruto de los desgastes de las guerras. No por ello, sin embargo, se dejaba de estar construyendo un sistema jurídico e institucional nuevo que daba cuenta del ideario liberal. Con distintos ritmos y dentro de múltiples particularidades locales, en la segunda mitad del siglo el Estado liberal empezó a consolidarse en el continente afianzando la formación de un espacio público propio de la política moderna y entró en un conflicto abierto con la Iglesia católica, considerada una corporación privilegiada cuya riqueza retrasaba la economía y cuyo poder social y político obstaculizaba el cambio hacia el progreso. También por sus privilegios jurídicos, la Iglesia aparecía como un rival del Estado «un foco de soberanía que correspondía a la nación y a nadie más»[4].

En el caso chileno, existen elementos de continuidad entre la así llamada República Conservadora (1830-1861) y la República Liberal (1861-1925) dada por un mismo orden constitucional, restrictivo y autoritario en un comienzo y progresivamente reformado hacia la ampliación de las garantías constitucionales y el poder parlamentario. Junto con el triunfo definitivo de la independencia en 1818, hubo consenso en la instauración de un régimen republicano pero no en las características del régimen político: si centralizado o federal, si presidencial o parlamentario, si autoritario o liberal. Ello dividió a los distintos bandos de la clase dirigente durante la siguiente déca-

da y siendo muchas las facciones, había un eje conservador- liberal que se expresó en los distintos ensayos constitucionales. El grupo llamado «pipiolo» logró promulgar la Constitución de 1828 redactada por el español José Joaquín de Mora que fue el texto más avanzado en la ampliación de las libertades y en la defensa de las garantías individuales. Pero su vida fue muy corta porque su apoyo político y militar era muy débil. El sector conservador se le opuso por las armas y triunfó.

El régimen político que entonces se instauró, expresado en la Constitución de 1833, era fuertemente presidencialista, centralizado, autoritario. Era también un régimen constitucional, popular representativo, que establecía la separación de los poderes, la igualdad ante la ley y las garantías individuales. Era un gobierno civil que mantuvo al ejército bajo su control en base a la formación de una numerosa Guardia Nacional Era un régimen, tal como lo concibieron sus principales políticos e ideólogos como Diego Portales, Mariano Egaña o Andrés Bello, posible de evolucionar hacia un mayor liberalismo en la medida en que no pusiera en juego el orden social ni la estabilidad política. En efecto, el presidente de la República tenía poderes casi omnímodos pues controlaba los otros poderes del Estado y con ello controlaba la restringida arena política a través de los funcionarios locales y la Guardia Nacional, pero al mismo tiempo el Congreso tenía atribuciones significativas para limitar el poder del gobierno tales como la aprobación de la ley de presupuesto y la residencia de las fuerzas de tierra y mar. Nombraba a los jueces, pero no incidía directamente en la administración de justicia. El poder del estado estaba limitado por las garantías individuales establecidas en la Constitución (igualdad ante la ley, libertad de movimiento, inviolabilidad de las propiedades, derecho de petición y libertad de imprenta, entre otras), pero podían suspenderse fácilmente a través de las facultades extraordinarias que los gobiernos conservadores usaron durante un tercio de su periodo.

Era un régimen cuyo ordenamiento jurídico le permitía regular el ámbito de los derechos y de las libertades. Así, por ejemplo, la Constitución del 33 garantizaba plenamente la libertad de prensa, sin censura previa, y establecía un régimen de jurado para calificar su abuso y proseguir un juicio de acuerdo a la ley. Esa ley no se dictó sino hasta 1846 como respuesta a las protestas que a través de diversos periódicos de propaganda hicieron los opositores a la reelección del presidente de la República Manuel Bulnes ese año. Fue una ley altamente restrictiva que definía una amplia gama de abusos y establecía altas penas. La libertad de asociación no estaba señalada en

la Constitución y cuando las nuevas asociaciones políticas, específicamente la Sociedad de la Igualdad en 1850, pusieron en peligro el orden conservador, ellas fueron disueltas en base a las facultades extraordinarias que el otorgaba el estado de sitio. Ambas libertades fueron, banderas del liberalismo en las reformas constitucionales que lograron finalmente llevar a cabo en la década de 1870.

De igual forma, los gobiernos conservadores fueron gradualista en su oposición a los derechos corporativos. El caso más emblemático fue el de los mayorazgos. O´Higgins intentó abolirlos sin éxito en 1818; la Constitución de 1828 los declaró abolidos y la de 1833 los restableció, pero señalaba que las vinculaciones no impedían la libre enajenación de las propiedades. La ley que reglamentó la exvinculación se dictó en 1852 y señalaba el procedimiento para hacer comerciables los bienes vinculados. En 1850 el Congreso asistió a un ardoroso debate para suprimirlo, pero los liberales no tuvieron mayoría. Por eso, la ley, obra de Andrés Bello, fue una forma de suprimir el mayorazgo sin suprimirlo. Finalmente en 1857 se legisló sobre la desamortización de los predios rústicos o urbanos sujetos a prohibición perpetua de enajenar[5].

Pero quizás el aspecto más conflictivo en la construcción del orden liberal fue el carácter católico del estado. De acuerdo al artículo quinto de la Constitución el Estado era católico con exclusión de cualquier otro culto público, por otra parte, el estado republicano fuertemente regalista se consideró plenamente heredero del derecho de patronato otorgado por la Santa Sede a los monarcas hispanos. Exclusivismo religioso y control regalista eran las dos caras de una misma medalla. El régimen conservador había devuelto los bienes secuestrados durante el breve período liberal y el clero había acatado plenamente el régimen republicano. El reconocimiento del patronato por parte de la Santa Sede fue siempre un tema pendiente que trataba de soslayarse para no entrar en conflicto directo. Hubo negociación y entendimiento hasta que el surgimiento de una opinión liberal, la presencia más combativa de protestantes y el creciente ultramontanismo eclesiástico planteó el conflicto de los derechos públicos de los no católicos en temas tan cruciales como el culto, la educación y finalmente el bautizo, el matrimonio y la muerte. ¿Cómo podía un Estado católico garantizar la igualdad ante la ley a quienes no lo eran? Con la resolución de este conflicto se dará por culminada la tarea liberal de la secularización del Estado.

Sin embargo, no fue esa la primera bandera política del liberalismo chileno. El conflicto político dominante al interior de la clase dirigente fue

la liberalización del poder casi omnímodo que la Constitución de 1833 y las prácticas políticas le daban al presidente de la República. Surgieron diversas formas de oposición: primero un grupo afín al ministro del Interior que al caer en desgracia en 1849 pasó a la oposición, y que se identificaba confusamente con las ideas liberales. Más tarde, en 1850, jóvenes burgueses imbuídos del republicanismo francés organizaron La Sociedad de la Igualdad y en alianza con los artesanos se opusieron con barricadas a la elección del autoritario Manuel Montt como presidente de la República. Al año siguiente, a liberales e igualitarios se sumó el General Cruz con las fuerzas militares de Concepción. La guerra civil de 1851 duró tres meses, enfrentó intereses y sentimientos opositores muy diversos, unos contra el autoritarismo y otros contra el centralismo y fue sofocada por el gobierno. En 1859 tendría que enfrentar otra guerra civil esta vez liderada por las provincias mineras del norte.

El gobierno, como ha dicho Simon Collier, tuvo un triunfo militar pero una derrota política[6]. Entre una guerra civil y otra las fuerzas conservadoras de gobierno se habían dividido en torno al tema religioso dando origen a la formación de los partidos políticos. Un hecho aparentemente insignificante mostró los riesgos políticos del marco jurídico que regía las relaciones entre Iglesia y Estado. En 1856, ante un conflicto jurisdiccional un miembro subalterno del cabildo eclesiástico hizo uso del recurso de fuerza, lo que llevó a que la Corte Suprema invalidara una orden del Arzobispo y fallara su destierro por incumplimiento con el apoyo implícito del Presidente de la República, Manuel Montt. Ello revolucionó a la elite santiaguina. No parecía aceptable que un conflicto interno de la Iglesia entre el cabildo eclesiástico y el Arzobispo fuera dirimido por el Estado en contra de la primera autoridad eclesiástica. Pero el recurso de fuerza así lo permitía legalmente. Una parte importante de la opinión católica, incluidas las señoras devotas de Santiago que amenazaron a Montt con que el carruaje del arzobispo hacia el destierro pasaría por sus propios cuerpos, pasó a la oposición.

La «cuestión del sacristán» fue un punto de inflexión clave en la formación del sistema político pues dividió el conservadurismo gobernante entre los regalistas que fueron llamados nacionales o montt-varistas y los ultramontanos que defendieron la independencia de la Iglesia y que formaron el Partido Conservador. En la oposición, éstos hicieron alianza con los sectores liberales y participaron en contra de Montt en la revolución de 1859. Montt ya no pudo imponer a su propio candidato para el período siguiente y nombró a José Joaquín Pérez que daba garantía a liberales y conservadores. Era el triunfo de la nueva alianza llamada Fusión Liberal-

Conservadora. Los sectores más doctrinarios del liberalismo no aceptaron ese pacto y fundaron el Partido Radical. Al iniciarse la década de 1860 los partidos ya estaban constituídos. Todos ellos, salvo el nacional de los conservadores regalistas, seguían vivos un siglo después. El sistema de partidos en Chile, como puede apreciarse, nació de la tensión y del conflicto entre la Iglesia y el Estado[7]. Por las próximas tres décadas, los grupos liberales lucharán exitosamente por consolidar un régimen de libertades en un estado secular y en una sociedad plural.

Si el afianzamiento del Estado y del orden liberal llevó a un conflicto con la Iglesia Católica y enfrentó con menor o mayor violencia a los sectores liberales con los sectores conservadores, se desprende como consecuencia lógica que el orden liberal, la construcción de sus libertades específicas, fue una obra de los grupos liberales en contra de los conservadores católicos que actuaron como fuerzas refractarias. Sin embargo, una mirada más atenta y minuciosa puede mostrar que esa afirmación admite matices y complejidades.

Este artículo tiene por objeto revisar esa afirmación en base al estudio de un caso específico e intenta resolver una aparente paradoja: cómo el conservadurismo católico chileno, en su lucha contra la secularización del Estado y la sociedad, utilizó los instrumentos y los derechos que el orden liberal le otorgaba contribuyendo con ello a consolidar ese mismo orden. Ante su derrota por mantener incólume la catolicidad del Estado, luchó contra el Estado en nombre, doctrinariamente del derecho natural en su vertiente neo-escolástica que le otorgaba derechos a las personas anteriores al Estado, y políticamente intentando ampliar las libertades y las garantías individuales para asegurar su posición en la sociedad civil. Así, banderas tan clásicamente liberales como la ampliación del sufragio, la libertad de asociación y en menor medida la libertad de enseñanza, fueron banderas que levantaron los conservadores, a veces solos, a veces en alianza con sectores liberales que buscaban tanto como los conservadores restringir el poder del Presidente de la República y liberalizar el sistema político.

En la primera parte, se estudiarán los hitos principales en el proceso de secularización del Estado propiciados por los liberales y la estrategia opositora de los conservadores. Cada uno de ellos da cuenta de las dificultades de los liberales para construir la igualdad jurídica en un Estado católico. En la segunda parte, se estudiará la estrategia de expansión de las libertades en contra del Estado. Dicha estrategia no significó una aceptación doctrinaria de la Iglesia del orden liberal. No fue tampoco una estrategia de la corriente del liberalismo católico, aunque hubo, como veremos, católicos liberales.

Fue una estrategia de la jerarquía católica fuertemente apoyada en su laicado más ortodoxo. Se trata, en realidad, de una estrategia propiamente política ante la primera ola de secularización.

Su interés historiográfico reside, a nuestro juicio, en mirar el liberalismo latinoamericano como un fenómeno cultural que impregnó las prácticas políticas de todos los sectores, incluído el catolicismo. De hecho, en el caso chileno, el conflicto religioso fue el único gran conflicto político en la construcción del orden liberal que no produjo ni revoluciones ni guerra civil[8], sino que se resolvió de acuerdo al orden liberal en construcción: en base a la confrontación ideológica, la disuasión y la negociación en el espacio público. En segundo lugar, este caso contribuye a matizar la caracterización de lo moderno asociado al mundo liberal y lo tradicional asociado al mundo católico y permite ver cómo las sociabilidades católicas antiguas se van transformando en asociaciones de tipo moderno que luchan por la hegemonía en una sociedad que ya deben aceptar como plural. Ello contribuye también a comprender, al menos para este caso específico, la fuerza política del catolicismo en el período que sucedió a la construcción del orden liberal[9].

1. Estado liberal y catolicismo

1.1 - La tolerancia de cultos y la reforma constitucional

El triunfo de la Fusión liberal-conservadora en 1861 abría la posibilidad de reformar la Constitución para limitar los poderes presidenciales. Ese era el gran objetivo de la mayoría parlamentaria. El debate se inició artículo por artículo. Pronto se llegó al quinto que establecía el carácter católico del Estado con exclusión del ejercicio público de cualquiera otra religión. Sólo una minoría representada por los diputados radicales propiciaban la separación de la Iglesia y el Estado que no estaba en la agenda del gobierno ni de la Fusión. Lo que se discutió fue cómo asegurar los derechos religiosos de los disidentes. La jerarquía eclesiástica y su portavoz en la Cámara el diputado Joaquín Larraín Gandarillas se opusieron terminantemente a que los disidentes pudieran practicar públicamente su culto. Su argumento era que la libertad de conciencia no tenía por consecuencia necesaria la libertad de culto, la primera era un derecho sagrado de la persona ante el Estado y la sociedad que se refería a los actos internos del espíritu, mientras la segunda pertenecía al dominio de lo público donde el error no podía ser permitido[10]. Los derechos de los disidentes planteaban un tema crucial del orden liberal que era la igualdad ante la ley y la libertad religiosa. El número de protestantes

en Chile era ínfimo y la mayoría se encontraba entre la población inglesa y norteamericana del puerto de Valparaíso y la alemana del sur[11]. En los hechos practicaban su culto. Las autoridades habían admitido una tolerancia práctica y jurídicamente los tratados celebrados con Estados Unidos en 1832 y con Gran Bretaña en 1854 otorgaban garantías en lo relativo a los cementerios. Pero la aparición de sociedades bíblicas en Valparaíso y de la propaganda protestante en el puerto en la década del cinquenta llevó a la Iglesia a levantar su reclamo a las autoridades para que se cumpliera la Constitución. Por otra parte, los liberales querían establecer la libertad de culto sin llegar a la separación de la Iglesia y el Estado. Por ello el debate se centró en un aspecto crucial que ha sido ignorado por la historiografía: qué era lo «público» y qué era lo «privado». Los conservadores ultramontanos querían restringir el concepto de privado a lo doméstico y los liberales restringir el concepto de lo público a lo estatal. Los primeros definían la distinción de acuerdo a la publicidad y los segundos a la propiedad. Ambos concordaban que el espacio doméstico era inviolable y que el público estatal era católico. El espacio en disputa, entonces, era el de la sociedad civil que definido por su acceso era público y que definido por la propiedad era privado. La Iglesia entendía y defendía la exclusividad del catolicismo no sólo como religión del Estado sino de la sociedad.

En 1865 se promulgó la ley de tolerancia de cultos que permitía a los disidentes profesar su culto dentro del recinto de propiedad particular y los autorizaba a tener escuelas privadas[12]. No se reformó el artículo 5to. de la Constitución, pero con esta ley interpretativa quedaba jurídicamente establecido que lo público era lo estatal y que lo privado no era sólo el espacio doméstico, sino el espacio de la propiedad privada, que el Código Civil promulgado en 1855 definía como particular. La Iglesia perdió la batalla jurídica de defender su exclusividad en al sociedad civil. Perdería también la batalla por defender su exclusividad en el Estado.

1.2 - Reforma constitucional y codificación

Las reformas constitucionales siguientes - el principal triunfo programático de la Fusión Liberal-Conservadora - empezaron a discutirse en 1870 y fueron aprobadas entre 1873 y 1874. Ellas tenían por objeto limitar el poder del presidente de la República, asegurar las garantías constitucionales y reforzar la división de poderes[13]. Se prohibió la reelección presidencial, se limitaron las facultades extraordinarias y el estado de sitio, se declaró la incompatibilidad entre la calidad de parlamentario y funcionario,

se facilitó la acusación a los ministros de Estado, se incrementó la presencia de parlamentarios en la composición del Consejo de Estado, se rebajó el «quorum» legislativo para la reforma constitucional, el senado quedó constituído por elección directa de las provincias, entre muchas otras. También se quiso asegurar las garantías constitucionales incorporando a la Constitución la libertad de reunión, de asociación y de enseñanza. Todas ellas erosionaban las bases del Estado conservador y autoritario al cual se oponían liberales y ultramontanos. Pero como dijimos anteriormente, el conflicto entre autoritarismo presidencial y liberalización política, se entrecruzaba crecientemente con el conflicto religioso en el cual la alianza gobernante difería. En 1873 el Presidente Federico Errázuriz, liberal moderado elegido por la Fusión dos años antes, rompió con los conservadores a raíz del conflicto religioso que pasó a ser el eje definitorio de las coaliciones: liberales y radicales se aliaron en la Alianza Liberal que entró al gobierno y los conservadores pasaron a la oposición.

Al año siguiente (1874) un grupo liberal sin apoyo del gobierno propuso nuevamente la reforma del artículo 5to de la Constitución. La Iglesia sintió que la amenaza del Estado podía llegar muy lejos como había pasado en México o en Colombia o en la misma Italia. Los cuatro obispos diocesanos chilenos habían asistido al Concilio Vaticano I en 1869 donde se distinguieron por su defensa de la infalibilidad papal, principal tesis del Concilio. Rafael Valentín Valdivieso, Arzobispo de Santiago, llegó a Chile a fines de 1870 justo después de la ocupación de Roma por Víctor Manuel y la suspensión de las sesiones del Concilio[14].

No cabe duda que la experiencia externa acrecentó el temor de la Iglesia chilena. Los liberales habían sido duros en su argumentación doctrinaria, pero respetuosos del sentimiento religioso. El entonces diputado y futuro presidente José Manuel Balmaceda resumía bien el tono, el estilo y el razonamiento en que se dio el debate:

> Es urgente decirlo, para que los adversarios de nuestras ideas no incurran en errores de apreciación. Creemos en Dios y por lo mismo que creemos en El, deseamos para todos el derecho de adorarle, libertad de reunirse para orar, para ilustrarse en la fe, para practicarla según los dictados de la conciencia. La Constitución asegura este derecho en los católicos y lo niega a los que profesan culto distinto. Nosotros queremos su reforma para establecer la igualdad de derechos[15].

Los roces y escaramuzas eran pan de cada día. La aprobación del presupuesto del culto por parte del Congreso era una ocasión privilegiada para tirar dardos: no aprobar los viáticos de los obispos para el viaje a Roma,

oponerse al financiamiento del seminario fueron propuestas varias veces aunque no aprobadas.

En esa agitada primera mitad de la década del setenta, con el paso de los conservadores a la oposición, un proyecto de reforma constitucional para suprimir el artículo quinto, aunque no tuviera patrocinio del gobierno, era una poderosa señal de amenaza para la Iglesia. Mas aún, cuando se dio simultáneamente a la discusión en el Congreso de la Ley Orgánica de Tribunales y el Proyecto de Código Penal en 1874 y 1875. En el primero se eliminaba el fuero eclesiástico y en el segundo se tipificaban delitos eclesiásticos derivados del patronato que llevó a la jerarquía a excomulgar a los parlamentarios que los aprobaran.

En el proceso de construcción de la igualdad ante el derecho, la catolicidad del Estado era una fuente de conflictos por el privilegio que ello entrañaba para la Iglesia. Pero el problema también existía en sentido inverso, es decir, la Iglesia pagaba un precio muy alto a través del patronato y el «exequatur», a su vez una forma de discriminación en la igualdad jurídica. El fuero eclesiástico y los delitos eclesiásticos muestran las dos caras.

Mientras se elaboraba el proyecto del Código Orgánico de Tribunales, el gobierno inició una suerte de consulta con el Vaticano para abolir el fuero eclesiástico. La Santa Sede se mostró llana a «tolerarlo» para las causas puramente temporales, pero siempre y cuando se suprimiera también el recurso de fuerza. Si los tribunales eclesiásticos no podían interferir en materias civiles o criminales, tampoco podían los tribunales civiles intervenir en las causas espirituales. Cuando el proyecto se presentó al Congreso, el recurso de fuerza permanecía por lo cual los conservadores se opusieron a la abolición del fuero. Las negociaciones con la Santa Sede salieron a la luz pública despertando la indignación de los liberales pues la sola negociación significaba una usurpación a la soberanía. Los obispos chilenos hicieron una presentación al Senado y parte de sus objeciones fueron aceptadas ya que junto con el fuero se abolió finalmente el recurso de fuerza y la nueva redacción especificó la soberanía de la Iglesia sobre las penas espirituales aunque tuvieran consecuencias materiales, como suspender una canonjía[16].

Los alcances de la soberanía fue uno de los principales temas del debate. Los conservadores sostenían que el Estado chileno debía pedir autorización a la Santa Sede para cambiar cualquier materia propia de la Iglesia, invocando el artículo quinto de la Constitución, cuestión que provocaba las iras liberales:

Este país que se cree soberano, reclamaba el diputado y futuro presidente Domingo Santa María, ha ido a postrar su frente ante la Curia Romana....El Estado es el que

tiene la soberanía, y por consiguiente la jurisdicción y el ejercicio de ella, es el único que puede delegarla y confiarla en todo o parte a estos o a aquellos tribunales creados por la ley dictada por el mismo estado[17].

Directamente ligado con la soberanía estaban las excepciones a la igualdad jurídica que significaban los fueros tanto eclesiástico como militar. El Ministro de Justicia José María Barceló señalaba que

no hay ni puede haber institución que reclame como inherentes a ella derechos que son propios de la nación o del poder público que ella establece. ... El fuero eclesiástico es un privilegio y todo privilegio es odioso. Los privilegiados mismos tienen que aceptar odiosidades y prevenciones que les traen mas molestias que las ventajas del privilegio[18].

La respuesta conservadora a este raciocinio muestra el antagonismo esencial entre el orden liberal y la religión católica:

El ministro de justicia dice que no puede haber en el estado gremio o corporación alguna que tenga privilegios o derechos que manan del mismo estado, ¡Cuán erróneo! - le refutaba Clemente Fabres. Si el ministro se hubiera referido a los gremios o corporaciones que le deben su vida al estado, en hora buena; pero la Iglesia no es un gremio o corporación del estado: sus derechos son más elevados que los del Estado, nació y subsiste sin necesidad del auxilio del Estado[19].

La otra cara del fuero - el costo del privilegio - eran los delitos eclesiásticos que sancionaban el incumplimiento de los deberes que los sacerdotes tenían hacia el Estado en cumplimiento del patronato. En octubre de 1873 el Presidente Errázuriz envió al Congreso el proyecto de Código Penal, elaborado largamente por una comisión especial, uno de cuyos artículos establecía que el «eclesiástico que en el ejercicio de sus funciones incitare directamente a la desobediencia de una ley, decreto o sentencia de autoridad competente será castigado con la pena de relegación menor». También establecía la pena para quienes no respetaran el «exequatur». Dos semanas después el Senado recibió la protesta del Episcopado chileno señalando todos aquellos artículos que violaban la libertad de conciencia y los fueron eclesiásticos. El Estado no tenía jurisdicción espiritual sobre la iglesia cuyo origen era divino y no podía violar sus prescripciones como lo hacían dichos artículos que contravenían el Concilio de Trento y el artículo 5to. de la Constitución. Amenazaba de excomunión a los parlamentarios que lo aprobaran. El Ministro del Interior Eulogio Altamirano insistió que los delitos allí tipificados provenían del carácter de empleados públicos que tenían los sacerdotes y defendió con dureza su competencia:

Porque sostenemos la ley que hemos jurado respetar, porque sostenemos que no hay nada que esté sobre la soberanía de la nación; porque declaramos francamente que en todo caso de conflicto entre la ley religiosa y la ley civil, sostendremos con energía la ley civil, se nos amenaza con la excomunión [...]. Los señores senadores van a decirnos si el Concilio está sobre el Congreso de Chile[20].

El conservador Enrique Tocornal ensayó otra defensa: sostuvo que el Código era una persecución a la Iglesia pues le negaba a los sacerdotes derechos propios de todo ciudadano:

«Cualquier habitante de la república tendrá derecho de publicar sus opiniones sin mas responsabilidad que la que impone la ley de imprenta, pero no si es sacerdote católico, porque se le somete a penas severísimas y excepcionales. Todo ciudadano goza del derecho de censurar las leyes [...], de fundar "clubs", asociaciones, diarios y todo género de publicaciones para promover la reforma de la constitución» pero los sacerdotes no podían emitir opiniones en cumplimiento de su deber, tenían menos derechos que los otorgados por la ley común siendo unos «parias en su propia patria»[21].

Finalmente el Senado suprimió estas disposiciones en buena medida porque ya se había aprobado la abolición del fuero eclesiástico[22].

En ambos códigos la Iglesia fue menos perjudicada de lo que temía, pero en ambos perdía algo de sus privilegios. Su principal temor era la reforma del artículo 5to. En un Estado ateo, sostenía, los derechos de los católicos para ser gobernados de acuerdo a su religión no tendrían más garantías que la voluntad de los gobernantes. La historia no conoció un gobierno ateo hasta la Revolución Francesa, decía, que expropió sus bienes, profanó sus templos y asesinó a obispos, sacerdotes, laicos y mujeres. Esa experiencia que podía parecer más lejana en el tiempo y en el espacio, tenía su correlato en experiencias demasiado cercanas para no serle aterradoras: Nueva Granada, México y Venezuela donde bajo el pretexto de darle libertad la Iglesia - seguía su razonamiento - se había declarado la separación e inmediatamente había comenzado la persecución contra los bienes de la Iglesia y las congregaciones. «La mano feroz de los tiranos liberales se llegó a hacer sentir hasta en el secreto recinto de las casas particulares en donde las tímidas fugitivas doncellas iban a albergarse para observar sus votos»[23]. Era el caso, suponemos, de las Hermanas de la Caridad que arrancaron de México y se refugiaron en el convento de su congregación en Santiago. Mientras la Iglesia mostraba esas experiencias como su destino inevitable, un fiel representante de la mayoría liberal como José Manuel Balmaceda, causando un «ruidoso aplauso en la barra», señalaba frente a la misma pastoral: «Aquí los obispos se reúnen, hablan y escriben con entera libertad: con una libertad de que hoy en el

mundo sólo Chile puede quizás dar tan digno, tan noble ejemplo»[24].

1.3 - Las Leyes laicas

La lucha política de los conservadores católicos por mantener la catolicidad del Estado se hacía cada vez más difícil en un orden liberal que consolidaba su estructura jurídica institucional. Por otra parte, el alineamiento político había cambiado de la lucha contra el autoritarismo presidencial a la laicización del Estado. En ese contexto, en 1878 murió el Arzobispo Valdivieso cuyo liderazgo ultramontano había impregnado a la Iglesia chilena. Lo sucedió interinamente como Vicario Joaquín Larraín. El gobierno propuso como sucesor a un sacerdote alejado del círculo de la jerarquía y del Partido Conservador que había mostrado ciertas simpatías por los liberales. Cuando esa guerra diplomática, jurídica y política comenzaba, una guerra verdadera enfrentó a Chile con sus vecinos de Perú y Bolivia. La Guerra del Pacífico significó una tregua durante la cual la Iglesia organizó por primera vez una vicaría castrense y acompañó a los ejércitos en los campos de batalla y a los deudos con el Asilo de la Patria. En 1881 hubo elecciones presidenciales y asumió como presidente el liberal Domingo Santa María quien junto con liquidar la guerra disciplinó a sus díscolas huestes liberales en torno a las «cuestiones teológicas». La intervención electoral había sido, de acuerdo a sus opositores conservadores, de tal magnitud que se quedaron prácticamente sin representación parlamentaria en el congreso elegido en 1882. Ese mismo año el Delegado Apostólico Celestino del Frate vino a Chile a buscar una arreglo a la sucesión arzobispal, pero su antagonismo al candidato oficial fue tan evidente que el gobierno le devolvió los pasaportes y rompió relaciones con la Santa Sede. Con una amplia mayoría parlamentaria, Santa María presentó su agenda para secularizar los cementerios y establecer el matrimonio y el registro civil.

Tal como en el caso del culto y de la escuela, la catolicidad del Estado planteaba el problema de los derechos de los disidentes en relación a la sepultura y al matrimonio. Ello se había ido resolviendo pragmáticamente cuando casos escandalosos habían obligado a una solución de tipo jurídica. Los protestante tenían sus propios cementerios y en 1844 una ley - que mas tarde paso a formar parte del Código Civil - le otorgó valor legal al matrimonio entre disidentes en el cual el sacerdote católico actuaba sólo como ministro de fe. Pero sintomáticamente en el último tercio del siglo el problema ya no era con los disidentes, sino con los agnósticos y ateos. La unión de la Iglesia y el Estado significaba que todos los cementerios eran benditos y,

por tanto, de acuerdo al Código Civil, las cosas destinadas al culto se regían por el derecho canónico. ¿Qué sucedía, entonces, con alguien que no era protestante ni católico? ¿Podía enterrarse en terreno bendito? Fue el problema que se presentó en 1870 cuando un coronel que vivía en público concubinato fue sepultado en el cementerio de Concepción con el rechazo del obispo y la aprobación del Intendente. Ese mismo año, un diputado se negó a prestar juramento ante el Evangelio y cuando poco tiempo después quiso contraer matrimonio, la Iglesia se lo prohibió. Trató de casarse como disidente, pero también se le impidió. Entonces inventó una ceremonia civil ante testigos cuya consecuencia jurídica era nula[25].

En 1872 el gobierno envió una circular interpretativa de la ley de matrimonio de disidentes que mandaba a los párrocos inscribir a los no católicos, sin preguntar si tenían religión. Respecto a los cementerios, en 1871 se dictó un decreto que asignaba un espacio separado para aquellos cuya sepultura en terreno bendito estuviera negada por el derecho canónico. Pero sucedió más tarde que un joven suicida fue enterrado en la tumba de su padre que estaba en terreno bendito. Así, se sucedían los casos que ponían a prueba la igualdad ante la ley de los que no eran católicos o no estaban en regla con el derecho canónico. Es cierto que eran una minoría que podía contarse caso a caso, como lo reclamaron los conservadores y la Iglesia, pero doctrinaria y jurídicamente el problema estaba igualmente planteado. ¿Cómo se construía una sociedad plural en un Estado católico? José Manuel Balmaceda, el Ministro del Interior que defendió las leyes laicas respondía:

> En el siglo en que vivimos, el exclusivismo es una palabra muerta, que los hechos destrozan a cada hora. Ya no existe en pueblo alguno la perfecta unidad religiosa y es por lo mismo imposible que haya ningún pueblo que pueda consagrar en sus códigos o en sus leyes, principios de intolerancia, absorciones del poder público por la autoridad de la Iglesia, que hacen imposible el acuerdo de las potestades civil y eclesiástica, o que las arrastran a una conflagración constante[26].

La ley de secularización de los cementerios de 1883 y las leyes de matrimonio y registro civil de 1884 marcaron el punto más álgido del conflicto religioso. La lucha por la catolicidad del Estado había sido una lucha por mantener un espacio de soberanía propia de la Iglesia, o dicho de otro modo, por fijar límites a la soberanía del Estado. La Iglesia se declaraba a si misma como una sociedad que no era de derecho público ni de derecho privado sino de derecho divino y ese era el límite a su propia soberanía[27]. Pero esa batalla la perdió. Ante una soberanía de origen inmanente y no trascendente, ese límite era un privilegio incongruente con el orden liberal. Por ello los

conservadores y la Iglesia recurrieron paralelamente a una argumentación de teoría política: la soberanía del Estado encontraba su límite en los derechos del individuo. Ante un Estado laico, la estrategia sería consolidar el catolicismo en la sociedad civil en base a exigir y ampliar las garantías que el orden liberal otorgaba.

2. La Expansión de las libertades

El Partido Conservador defendió los intereses de la Iglesia, pero no eran una misma cosa. Dentro de los conservadores había una corriente más clerical llamada «pechoña» que provenían del viejo peluconismo, como José Clemente Fabres o Rafael Larraín Moxo, y otra más liberal de jóvenes formados en un orden liberal y en un espíritu republicano más consolidado. Eran los principales líderes del Partido Conservador, como Manuel José Yrarrázabal, Abdón Cifuentes, Zorobabel Rodríguez, Manuel Antonio y Enrique Tocornal, quienes tuvieron discrepancias con la jerarquía porque eran políticos natos, que buscaban perfilar su partido y estructurarlo en torno al conflicto religioso con el apoyo eclesiástico y autonomía de la jerarquía. La jerarquía, por su parte, temía un conflicto frontal con el Estado que no le permitiera sus propias negociaciones en un sistema donde el clero era funcionario público y el culto era en parte financiado por el Estado. Temía hacerse responsable de las políticas de un partido que no controlaba enteramente[28]. Esta diferencia se reflejó en la creación del diario conservador más importante del período «El Independiente» (1864) donde la jerarquía no tenía incidencia y «El Estandarte Católico» (1874) que era suyo. Después de la promulgación de las leyes laicas, esta diferencia se acentuó pues la jerarquía y el presidente Santa María buscaron un arreglo que permitiera nombrar un nuevo Arzobispo y regularizar la vida eclesiástica, mientras los otros querían una oposición política más frontal. También hubo algunas discrepancias doctrinarias. Zorobabel Rodríguez, por ejemplo, fue partidario de la separación de la Iglesia y el Estado siempre y cuando ella significara también el final del patronato[29].

Este grupo fuertemente ultramontano por su defensa de la independencia de la Iglesia, suele ser caracterizado como un grupo más liberal por su republicanismo, pero en la terminología de la época la denominación era la inversa. Se consideraba a los ultramontanos absolutistas, como lo señalaba el diputado Miguel Luis Amunátegui, y a los regalistas se los consideraba liberales porque eran quienes defendían las prerrogativas estatales que era el conflicto en cuestión[30]. Fabres, conservador pechoño, sostendría

que en Chile ya no existía una escuela regalista como en la época pelucona porque aquellos regalistas eran sinceros católicos que no querían dañar a la Iglesia, al contrario de los liberales que querían sojuzgarla[31]. Fue Zorobabel Rodríguez quien aclaró esta sutil pero intencionada identificación que hacía Amunátegui entre regalistas y liberales: las diferencias, dijo, existían en Francia y en Bélgica y en Chile, pero no era entre ultramontanos y regalistas sino entre ultramontanos y liberales.

> La división entre ellos no es religiosa sino política. Todos aceptan las enseñanzas del Papa y de la Iglesia aun cuando los llamados liberales crean aceptables muchas libertades políticas que los tildados de ultramontanos rechazan[32].

Las bases ideológicas de la estrategia política que queremos resaltar no fueron unívocas. Algunos conservadores abogaron por la expansión de las libertades individuales desde una argumentación mas propiamente liberal, como fue el caso de Zorobabel Rodríguez[33], y otros abogaron por las limitaciones del poder del Estado desde el derecho natural revelado que era la doctrina católica definida por el magisterio de la Iglesia[34], pero aún así, la estrategia fue compartida por la jerarquía y por el conjunto de los conservadores.

2.1 - La expansión electoral

Una característica original del desarrollo político chileno del siglo XIX es que la expansión del sufragio no fue una demanda democratizadora desde abajo de grupos marginados que lucharan para entrar al sistema, sino resultado de una alianza política de quienes ya estaban dentro del sistema para ampliar el electorado y hacer frente a la interferencia del Poder Ejecutivo. La historiografía tradicional interpretó el conjunto de reformas políticas de la década de 1870 que limitaban el poder presidencial y ampliaban las facultades del Parlamento como la obra de nuevos grupos sociales nacidos del desarrollo financiero, minero y comercial de mediados de siglo, y de una juventud intelectual de orientación liberal. Sin duda ello fue obra de nuevos grupos liberales[35], pero como ha señalado Samuel Valenzuela, «esta visión se encuentra con el problema de que el Partido Conservador no sólo no se opuso sino que formó parte de la coalición que auspició la ley electoral en contra de los deseos de un gobierno liberal»[36].

En las primeras legislaciones electorales el concepto de «pueblo elector» fue difuso[37]. Mas tarde la Constitución de 1833 estipuló el voto censitario de acuerdo a edad, sexo, propiedad o renta e instrucción medida por la capacidad de leer y escribir[38]. Las elecciones se realizaron periódicamente tal cual lo establecía la Constitución y las leyes, pero las posibilidades de con-

trol que tenía el Ejecutivo eran enorme a través de las Juntas Electorales que calificaban a los electores. En un universo electoral pequeño y controlado, los grupos opositores intentaron reducir las instancias de intervención del Ejecutivo para maximizar las propias.

Como señalamos anteriormente, los conservadores pelucones en el poder se dividieron en 1857 a propósito del tema religioso y pasaron a la oposición donde hicieron alianza con los grupos liberales emergentes que se oponían al autoritarismo presidencial. A partir de 1861 gobernó esta fusión liberal-conservadora hasta 1873 cuando los conservadores salieron del gobierno nuevamente a raíz del conflicto religioso. En medio de la discusión parlamentaria sobre las reformas políticas y previendo que su relación con los liberales de gobierno sería cada vez más precaria, los conservadores se unieron con los radicales en 1872 para aprobar una ley electoral que restringiera la capacidad de interferencia del poder ejecutivo.

Desde que comenzaron los conflictos político-religioso, uno de los argumentos de los conservadores y de la Iglesia era que la mayoría del país era católica y que esa mayoría debía respetarse en un sistema político representativo. Sostenían que había una incongruencia entre mayoría y representación. Larraín Gandarillas llegó a decir que estaba dispuesto a proponer el sufragio universal para que todos emitieran su voto sin distinción de edad ni de sexo con el fin de que se reflejara la verdadera mayoría que era católica. «El sistema representativo, base de nuestra Constitución Política, está fundado en el más profundo respeto a la opinión nacional y no comprendo como hombres que se llaman liberales manifiestan sentimientos diversos»[39]. Los liberales no dudaban de que la mayoría fuera católica, pero apelaban a otra mayoría, a la que se expresaba en la «opinión», aquella que el radical Manuel Antonio Matta describía como las asambleas, los círculos políticos, los electores de las provincias mas ilustradas y sobretodo la prensa «el órgano más inteligente de las aspiraciones del país»[40].

Esa mayoría no necesariamente se expresaba en el «ciudadano elector» que era una minoría fácilmente controlable por el gobierno. Esa minoría que comprendía alrededor del 7% del electorado, era socialmente más heterogénea de lo que se ha creído[41] y podía competirse por ella minimizando la intervención en el proceso electoral mismo. Era posible también ampliarla y esa fue la estrategia conservadora. Con los radicales estuvieron de acuerdo en transformar las juntas calificadoras - nombradas por los consejos municipales donde el poder central tenía capacidad para presionar en la designación de sus miembros - en juntas electorales compuesta por los ma-

yores contribuyentes. Los conservadores propusieron el voto acumulativo para la representación de las minorías, pero allí estuvieron más solos. Los liberales de gobierno se opusieron tajantemente y los radicales transaron en que se aprobara solo para las lecciones de diputados[42].Por último, fue el conservador Zorobabel Rodríguez el que propuso que se presumía en derecho que quien sabía leer y escribir tenía la renta exigida por la ley. Con ello, se suprimió el voto censitario.

La ley electoral de 1874 amplió el electorado y aumentó la representación de la población rural[43]. Ello tuvo importantes consecuencias para la historia política posterior: la bandera de la expansión electoral no fue un tema crucial dentro de las demandas del naciente movimiento obrero y mas tarde permitió a la derecha tener una importante expresión electoral a través del voto agrario.

2.2 - La libertad de enseñanza

Las batallas por la educación entre el estado liberal y el conservadurismo católico fueron emblemáticas para ambos bandos y los marcó hasta mucho tiempo después del período de las «luchas teológicas». Cronológicamente, marcó el paso del conflicto de la liberalización del autoritarismo presidencial a la secularización del Estado.

La constitución de 1833, junto con establecer el carácter católico del Estado había establecido que la educación era una «atención preferente del gobierno» y que se crearía una superintendencia para su inspección y dirección[44]. La Universidad de Chile fundada en 1842 fue la institución estatal encargada de ejercer esa función a través de su Consejo Universitario donde la Iglesia estaba representada a través del decano de la Facultad de Teología. El Instituto Nacional (1813) era el establecimiento docente a nivel secundario y superior donde se formaba la elite. Si bien ambas instituciones no eran confesionales y sus objetivos eran enteramente laicos, representaban el espíritu del peluconismo gobernante de proteger el catolicismo como religión del Estado. De hecho, la Iglesia entendió a la Universidad como su aliada en la defensa de la unidad entre ciencia y fe y en vigilar la enseñanza religiosa en todos los establecimientos educacionales. Dentro de las funciones del Consejo estaba aprobar los textos escolares que debían ser enteramente ortodoxos en materia religiosa.

La Iglesia observaba con creciente preocupación la formación de una opinión liberal principalmente en los más jóvenes, casi todos alumnos del Instituto Nacional. En la insurrección de 1851 participaron sus alumnos lo

que llevó al gobierno a nombrar a un sacerdote como director y a varios miembros del clero como profesores. Los alumnos se opusieron con tal violencia que el gobierno hubo de revertir la medida[45]. Otro de sus alumnos Francisco Bilbao, había sido condenado por blasfemia en los tribunales por sus criticas a la Iglesia en el ensayo *Sociabilidad Chilena* públicamente quemado en la Plaza de Armas. En fin, otro joven formado en sus propias filas y miembros de la Facultad de Teología, el futuro presidente Federico Errázuriz, propuso en el Congreso suprimir la inspección de los párrocos de la enseñanza religiosa en las escuelas. Así como estas, habrían en la década señales que la educación pública no sería sinónimo de educación católica en la formación de la elite.

La Iglesia tenía sus propios establecimientos de educación secundaria, dentro de los cuales los más importantes en Santiago eran el propio Seminario, el Colegio de los Sagrados Corazones (1849) y el Colegio San Ignacio (1856). El Seminario era financiado por el presupuesto público, y los otros eran enteramente privados. Pero todos ellos debían regirse por los programas del Instituto Nacional que validaba los exámenes anuales que habilitaban para dar el examen de bachillerato e ingresar a la Universidad. El Estado no fijaba el curriculum como tal, pues no tenía atribuciones legales para ello, sino que regulaba administrativamente el acceso a las profesiones. Esta regulación se hizo mas conflictiva en la medida en que el Estado se laicizaba y la Iglesia la sentía como una forma de control ideológico a su propia enseñanza.

En 1871 asumió como presidente Federico Errázuriz apoyado por la fusión liberal conservadora. La negociación con los conservadores fue que se nombrara como ministro de justicia, culto e instrucción pública a Abdón Cifuentes, una de las principales figuras del ultramontanismo, con el mandato de decretar la libertad de exámenes. Así lo hizo en enero de 1872 en una de las medidas más polémica de la época. Se rebelaron los alumnos del Instituto que hicieron múltiples manifestaciones callejeras y asaltaron la casa del Ministro; el rector del Instituto, el historiador liberal Diego Barros Arana fue suspendido de su cargo; los parlamentarios liberales interpelaron al la coalición gobernante y dando paso a la formación de la Alianza Liberal.

Los conservadores, así como la jerarquía eclesiástica, defendieron la libertad de enseñanza como un derecho natural de los padres de familia y un derecho político de todo ciudadano[46]. Algunos no sólo se opusieron al rol regulatorio del Estado, sino a la existencia misma de la educación pública. Zorobabel Rodríguez, en una posición mas bien solitaria pero altamente provocativa, sostuvo, citando a Adam Smith, que el Estado sólo debía otor-

gar educación primaria y que la educación secundaria y superior eran un atentado contra el libre mercado, contra la libertad individual y una mala inversión de los dineros públicos pues era una contribución que los pobres pagaban para que se educaran los ricos.

Los liberales, por su parte, defendieron el rol histórico que había jugado el Estado Docente y su rol regulatorio. Pero lo más interesante del debate fue que por primera vez se hizo una defensa del rol del Estado como constructor de la igualdad positiva de los ciudadanos. El principal exponente de esta visión, el educador y político Miguel Luis Amunátegui sostuvo que suprimir la educación publica era un plan aristocrático que contrariaba el principio de igualdad ante la ley y discriminaba en contra de los pobres:

> Si no se fundan y mantienen escuelas y colegios con fondos públicos provenientes de contribuciones generales o locales, la sociedad queda precisamente dividida en dos clases rivales: la de la gente instruida y la de la gente ignorante; la de los hombres de la civilización y la de los hombres de la barbarie, colocados frente a frente, lado a lado, en actitud amenazante sin que casi nunca sea posible a los individuos de la segunda pasar a los de la categoría de los de la primera, por falta de recursos, aunque tenga voluntad para ello[47].

El carácter democratizador de la educación se constituyó entonces en la identidad de la educación pública y ya no la formación del hombre público, virtuoso e ilustrado, como en el período inmediatamente anterior.

Los conservadores perdieron la batalla contra el Estado Docente. Aunque Zorobabel Rodríguez logró que la libertad de enseñanza fuera incorporada en las reformas constitucionales promulgadas en 1874, ese mismo año se derogó el polémico decreto de Cifuentes y el Estado siguió controlando los exámenes. En 1877 el examen de religión dejó de ser obligatorio para optar a grados académicos y la ley de instrucción secundaria y superior de 1879 reorganizó el sistema consolidando el poder de la Universidad estatal como superintendencia. Sin embargo, la educación particular ganó algunos puntos como el nombramiento de comisiones mixtas en sus propios establecimientos a aquellos que tuvieran el programa de secundaria completa y tuvieran los laboratorios correspondientes (decreto 19 enero 1874). Los primeros en obtener esa autorización fueron los cuatro principales colegios católicos de Santiago: Sagrados Corazones, San Ignacio, San Luis e Ignacio de Reyes[48].

Los formadores del Estado Docente, pelucones progresistas como Andrés Bello o Manuel Montt y luego liberales doctrinarios como Miguel Luis Amunátegui o Diego Barros Arana, habían entendido la educación pública

como la formación del ciudadano en el liceo y la extensión de la ciudadanía en la escuela. La primera era, por tanto, estrictamente masculina, en cambio la segunda, orientada a los sectores populares, era mixta. Domingo Faustino Sarmiento, director de la primera Escuela Normal de Preceptores fundada en 1842, le dio gran relevancia al ingreso de las mujeres a la escuela como el medio más eficiente de formar ciudadanos a través de su rol de esposa y madre. De hecho, en el siglo la educación primaria femenina creció más en términos relativos que la masculina y las mujeres fueron siendo mayoría en el cuerpo de docente luego de la formación de la Escuela Nacional de Preceptoras en 1854[49]. Pero a nivel de elite, no había educación pública para mujeres. La Iglesia llevaba a cabo otra estrategia bajo los mismos supuestos, es decir, que era fundamental la formación de las mujeres de elite en un sólido catolicismo para la educación de sus hijos. Aunque no todos, los principales colegios secundarios femeninos eran de congregaciones religiosas.

Hacia 1870, en el período álgido del debate ideológico sobre la educación, la prescindencia estatal en ese segmento no pasó desapercibida para los liberales. En 1874, en una ocasión muy coyuntural como la aprobación del presupuesto, Miguel Luis Amunátegui propuso que se incorporara una partida para subvencionar a los colegios femeninos que adoptaran un plan de estudios pensado por la Universidad para garantizar su solidez y evitar estudios «fútiles». «Importa mucho que sean tan instruidas como los hombres. Dígase lo que se quiera, generalmente el hijo es lo que es la madre: instruido o ignorante según ella lo sea»[50]. Los conservadores se opusieron: al Estado no le bastaba tener a los hombres bajo su tutela, ahora quería someter a las mujeres. Defendieron la calidad de la educación impartida por las congregaciones: no estudiaban frivolidades, sino lenguas y literatura y hablaban y escribían correctamente el francés y el inglés mejor que la mayoría de los diputados presentes en la sala, según Enrique Tocornal. La partida, aunque insignificante (1.000 pesos equivalente al sueldo anual de un profesor del Instituto Nacional), se aprobó, pero volvió a ser discutida el año siguiente porque el dinero no se había gastado debido a dificultades en la gestión del subsidio. El ministro del ramo José María Barceló, otro liberal, levantó entonces el nuevo argumento ya mencionado: los colegios de mujeres eran de buena calidad, «pero a estos colegios no pueden ir sino las hijas de padres pudientes porque la pensión que se exige es muy crecida»[51]. En 1891 se fundó finalmente en Valparaíso el primer el liceo femenino propiamente fiscal. En 1893 había 14 congregaciones femeninas dedicadas a la enseñanza[52].

La posición asumida por los conservadores tenía fuertes ecos franceses

y la defensa de la educación privada fue una bandera universal del catolicismo contra el Estado liberal, pero la argumentación aquí descrita probaba la estrategia de defenderse dentro de los principios de un orden liberal. Con ello, ese mismo orden empezó a vivir otras tensiones que ya no provenían de la disputa por los espacio de soberanía con la Iglesia sino del rol del Estado en la consolidación del orden liberal: un Estado guardián, un Estado subsidiario o un Estado social. Los conservadores fueron los más críticos a la expansión del Estado y los más sensibles a la definición de sus límites, mientras los liberales le dieron al Estado un rol civilizador y democratizador que los llevó a defender sus prerrogativas. Los conservadores, como hemos visto, perdieron esa batalla lo cual los llevó a consolidar la educación católica dentro de la educación particular[53].

2.3 - La libertad de asociación

En el caso chileno, las restricciones a la libertad de asociación no había afectado a las antiguas sociabilidades religiosas sino a los grupos opositores liberales que habían vivido distintas formas de represión amparada en las facultades extraordinarias que los gobiernos pelucones, principalmente el de Manuel Montt, habían utilizado con frecuencia. La Sociedad de la Igualdad, formada por jóvenes intelectuales herederos del ideario republicano del 48 francés en alianza con artesanos de Santiago, fue prohibida en 1850 y declarado el estado de sitio. Al año siguiente los igualitarios participaron en un levantamiento militar más amplio que fue severamente sofocado por el gobierno[54]. El Club de la Reforma formado en 1868, opositor a la Fusión liberal-conservadora y que reunió a sectores liberales, radicales y nacionales, tenía por objeto la liberalización del sistema político y las reformas constitucionales. Su programa fue en buena medida asumido por la propia Fusión y el Presidente Errázuriz, en cuyo período se realizaron las reformas constitucionales que ya hemos mencionado. Uno de los puntos del programa del Club de la Reforma era el «reconocimiento expreso de los derechos de asociación y las libertades de petición, prensa e industria»[55].

Hasta fines de la década de los sesenta, por tanto, la libertad de asociación era una bandera de los sectores liberales avanzados por ser una garantía que no tenía estatuto constitucional. Tan claro era que ella se refería a las sociabilidades modernas y no a las antiguas, que al iniciarse la discusión sobre dichas garantías, el Senado incorporó el derecho a reunión donde se reconocía el derecho a petición. En la Cámara, el diputado liberal y destacado constitucionalista Jorge Hunneus hizo ver que el derecho de reunión no

comprendía el de asociación y ejemplificó con la diferencia entre un «meeting» y un club. El primero se refería a la manifestación de personas con un fin determinado en calles o plazas mientras el otro comprendía un fin permanente. Propuso entonces que la libertad de asociación fuera expresamente reconocida en la Constitución. En ese mismo momento, con uniformidad y consistencia planificada, vino la embestida conservadora que cambió enteramente el giro del debate. Abdón Cifuentes propuso una indicación para que se reconociera el derecho de asociación sin permiso previo, pero agregó un punto clave: que las sociedades que no fueran civiles o comerciales fueran reconocidas como personas jurídicas con el solo requisito de comunicarlo al presidente de la República[56]. El objetivo no pasó desapercibido para nadie. Cuando Cifuentes al finalizar su discurso dijo que sólo así se garantizaría el derecho de asociación con un fin lícito ya fuera político, literario, científico, de beneficencia, etc., lo interrumpió el radical Gallo para terminarle la frase: «-O religioso».

Los conservadores estaban proponiendo que las sociedades no comerciales pudieran tener personalidad jurídica, y por tanto derecho a heredar y a adquirir bienes, sin depender de la autorización del Presidente de la República que las otorgaba en conjunto con el Consejo de Estado. Consideraban ese derecho constitutivo de la libertad individual, pues sin los derechos civiles los derechos políticos perdían su razón de ser.

> Sin garantías para su persona y propiedad, el derecho de concurrir a las plazas públicas para elegir mandatario o gobernantes, sería únicamente el derecho a escoger a sus propios verdugos, a los señores de sus vidas y hacienda[57].

Con ello no sólo querían evitar futuras hostilidades del Estado hacia las congregaciones y sociedades católicas, sino también enmendar las exigencias que el Código Civil imponía a la adquisición de bienes por parte de las corporaciones[58]. Tocornal afinó la indicación de Cifuentes pidiendo la aplicación del derecho común para sociedades con y sin fines de lucro.

Miguel Luis Amunátegui, el principal contrincante liberal en esta polémica, sostuvo que ambas asociaciones no eran iguales: las primeras no podían contrariar el orden ni el interés público, en cambio las segundas podían ser perjudiciales o peligrosas, podían tener un objeto distinto del confesado y puso como ejemplo congregaciones misioneras que habían sido espías del gobierno francés en el mundo, o las maquinaciones de países europeos para que México fuera dominado por un gobierno extranjero. Concordó en que las sociedades de beneficencia no debían tener trabas y que por eso la autoridad siempre las protegería, pero las pasiones de partido o de secta podían

darle otro carácter a esas sociedades y por ello la autoridad debía calificarlas para reconocerles su carácter público. Amunátegui entró directamente al problema de fondo del debate: la Iglesia quería un tipo de personalidad jurídica sin vigilancia de la autoridad civil, pero sometida a la suya propia. La indicación conservadora pretendía darle existencia constitucional no sólo a las comunidades monásticas, sino también hasta la última de las cofradías y de las hermandades. Amunátegui volvió sobre el antiguo problema de las «manos muertas» y la acumulación de las propiedades territoriales que contravenía los principios de la ciencia económica que la legislación presente trataba de favorecer. Por último sostuvo que muchas de estas sociedades coartaban la libertad personal al obligar a sus miembros a los votos perpetuos, a las abstinencias y a las mortificaciones. Eran sociedades, en definitiva, peligrosas para la organización de la propiedad territorial y para la libertad personal[59].

Los conservadores no sólo defendieron las antiguas asociaciones religiosas. Defendieron el asociacionismo como el espacio público de la democracia, colaborador del Estado a la vez que freno de su posible arbitrariedad. Por ello, la libertad de asociación era la más expuesta a ser víctima del poder público. Era un derecho hijo de la naturaleza y no de las leyes, anterior a ellas[60]. Cifuentes gustaba polemizar con los liberales en su propio lenguaje: le tenían miedo a la libertad, eran curadores de un país impúber, llevaban al país al tutelaje colonial donde todo requería el paternal permiso del tutor omnipotente. Era inconcebible, sostenía, que en un régimen republicano hubiera tutela y censura previa a la libertad de asociación defendida por unos liberales que estaban dispuestos a coartar una libertad por miedo de su abuso. Finalmente llegó al fondo de su argumento recurriendo a la teoría populista española y dándole carácter democrático: «Los partidarios de la teoría pagana (de gobierno) quieren que la libertad del ciudadano quede sujeta a la tutela y al capricho del Gobierno. Los partidarios de la teoría cristiana, que es la teoría liberal, queremos abolir la tutela, dejar al ciudadano el libre uso de sus derechos y sujetar a responsabilidad sus abusos, justamente porque lo declaramos libre»[61]. En definitiva, denunciaba que los liberales defendían la libertad mientras no fuera la de los católicos. Restringían a las congregaciones en base a temores del pasado como las manos muertas y atacaban los conventos que eran libres de establecer sus regulaciones en nombre de la libertad de conciencia y de profesión.

Para los liberales, no era la libertad de asociación la que estaba en discusión, sino el intento de los conservadores de derogar el Código Civil para

obtener personería jurídica sin regulación alguna. Joaquín Blest Gana razonaba que para Cifuentes todas las disposiciones civiles eran una invasión arbitraria en los sagrados límites del derecho natural; como si existiese una libertad natural perfecta en algún idílico lugar. «No, no es esa la libertad que pretendemos los liberales», contestaba cobrándole a los conservadores todos aquellos puntos en que habían defendido el exclusivismo católico y oponiendo a ese concepto de libertad, el de igualdad en el derecho:

Nos contentamos con una mucha más modesta, pero también más positiva; queremos la libertad que no viole el derecho ajeno ni sea perjudicial a la sociedad. Queremos por ejemplo la libertad de conciencia manifestada por medio del ejercicio de todos los cultos que la convicción quiera tributar a Dios; queremos que bajo la protección de la ley, el hombre tenga el derecho de constituir una familia cualquiera que sea su creencia; queremos que los hijos tengan el derecho de pedir un rincón de tierra al lado de sus padres sin que hayan muros ni cercas de árboles que separe a los que estuvieron unidos en vida; queremos que la ley niveladora del derecho no reconozca la distinción de clases privilegiadas, que pretenden derivar de la ley divina, una excepción inconciliable con la igualdad humana[62].

El punto específico que estaba en discusión era la prohibición que establecía el Código Civil a las corporaciones para mantener indefinidamente sus bienes y la obligación de solicitar autorización al Congreso cada cinco años para mantenerlos. No eran las comunidades religiosas las que estaban en discusión porque ellas eran corporaciones de derecho público. Entonces, ¿cuál era la preocupación de fondo de los conservadores? ¿Qué realidad social o política estaban defendiendo? A nuestro juicio, lo que este debate tan ignorado revela es la pugna entre de las distintas formas de sociabilidad por establecer sus derechos. Enrique Tocornal, diputado conservador y jurisconsulto, (se enfrentaron aquí los principales civilistas de su tiempo) sostenía que el Código Civil sólo exigía a las corporaciones de beneficencia pública, gremios y cofradías, permiso al Presidente de la República para constituirse y al Congreso para mantener sus bienes. Podía establecerse libremente una sociedad para hablar de política, de música o de canto, o comprar un sitio para hacer cancha de carreras, pero no para la beneficencia. Negó que estuvieran defendiendo las manos muertas, las vinculaciones, las distinción de clases. Sólo pedían, según su argumento, la igualdad ante la ley: que las corporaciones de beneficencia tuvieran el mismo estatuto legal que las sociedades comerciales[63]. De paso dejó entrever la diferencia de valores y de estilos de vida que representaban estas distintas sociabilidades. Dirá que el Club de la Unión tiene más derechos que los Talleres de la Sociedad San

Vicente de Paul porque uno se apoya en los fuertes y poderosos y el otro en los débiles, enfermos y moribundos. A propósito de las vinculaciones, dirá que los liberales temen que las asociaciones de beneficencia despierten simpatías entre aquellos que no quieren disipar sus bienes en el juego, en los festines y banquetes sino consagrarlos a los desheredados de la fortuna que la sociedad rechaza y que solo la caridad cristiana recoge.

Si los conservadores habían situado la discusión en la tensión entre asociaciones (antiguas o modernas) versus el Estado, Amunátegui la puso entre las corporaciones y el individuo. En el Antiguo Régimen las corporaciones habían tenido poderes funestos y opresores que habían sojuzgado a los individuos:

> El blanco a que en el día se dirigen todas ellas (las naciones modernas) es asegurar en cuanto sea posible la independencia y la iniciativa de los individuos. Por esto, los legisladores se empeñan en garantir eficazmente los derechos de las personas[64].

Resultaba insostenible, decía, que en nombre de la civilización moderna se pidiera el restablecimiento de las «antiguas sociedades ficticias» cuyo peligro para la libertad individual ya había sido debidamente probado por la historia. Ello porque eran indefinidas, lo cual les permitía acumular y no repartir por razones de herencia. Esta riqueza era generalmente agrícola, no especulaban y no las vendían con fines comerciales porque estas corporaciones «aprecian demasiado la importancia social que les da la posesión de bienes territoriales y la estabilidad que esa posesión les asegura». La experiencia de Francia, España e Italia había demostrado que esta acumulación de riqueza causaba tales trastornos que terminaban siendo expropiadas después de lucha violentas y sangrientas.

Pero estos argumentos se referían a las fundaciones pías que para los conservadores no formaban parte de esta discusión porque aquello tenía que ver con el derecho de propiedad y no con las corporaciones y el derecho de asociación. Las corporaciones eran sólo reuniones de individuos que se juntaban con un objeto público o privado. Dicen no defender nada de lo que los liberales dicen que defienden: manos muertas, perpetuidad, acumulación de caudales y bienes raíces, vinculaciones, etc. No están hablando de conventos, ni monasterios ni cabildos eclesiásticos para los cuales el Código ha establecido un artículo especial. Las asociaciones cuyos derechos ellos defendían eran aquellas «que arrancan su fuerza y su existencia de un contrato hecho por la libre voluntad de los individuos que se asocian»[65]. Ellas desaparecen también cuando desaparecen los individuos que la componen. Zorobabel Rodríguez hará el giro final: ellos no estaban defendiendo la li-

bertad individual contra el poder de las antiguas corporaciones sino la libertad individual del poder arbitrario del Estado. El Estado, mientras no se vulnerara el derecho ajeno, debía dejar que los «hombres administren sus propios negocios contraten, piensen, hablen, se asocien para ganar la vida temporal o la vida eterna». Allí residía la diferencia esencial entre el Antiguo Régimen y el régimen de la libertad, en que uno era preventivo y el otro era sólo represivo. «Una cosa es evidente, el Honorable señor Amunátegui tiene más confianza en el gobierno que en la libertad».

La proposición conservadora fue dividida en dos indicaciones y mientras se aprobó por unanimidad que se incorpora el derecho de asociarse sin permiso previo, dentro de las garantías constitucionales, fue derrotada por 41 votos contra 13 la indicación de que toda asociación por el hecho de constituirse adquiriera los derechos civiles de las sociedades con fines de lucro.

En definitiva, los conservadores perdieron su batalla. Quizás por eso, la polémica antes descrita ha sido tan ignorada por la historiografía. Se le menciona en el conjunto de las reformas constitucionales de 1870 sin indagar porqué los conservadores provocaron la polémica y porqué debe entenderse dentro del eje del conflicto religioso más que del eje del conflicto por restringir el autoritarismo presidencial[66]. Es necesario entender la discusión sobre la libertad de asociación desde las prácticas asociativas católicas y su transformación ante la secularización del Estado. A nuestro juicio, este debate es una muestra palmaria del entrecruzamiento de sociabilidades tradicionales y modernas y pone en duda de que cada una de ellas represente a un sector político específico proponiendo, en cambio, que el sector conservador católico estaba haciendo una transición «moderna» para sobrevivir y consolidarse en el nuevo orden liberal.

El debate, como pudo apreciarse, estuvo dominado por equívocos respecto de qué decía cada uno que estaba defendiendo el otro. Progresivamente se fue aclarando cuál era el punto especifico de los conservadores: defender las corporaciones de beneficencia del control estatal según lo prescribía el Código Civil. ¿Porqué les era un tema tan relevante? En primer lugar, porque el número de cofradías existente en el siglo XIX era considerable y su estatuto jurídico ambiguo. Estaban viviendo una transición hacia las sociedades de beneficencia y hacia asociaciones que ya no tenían por objeto sólo el culto y el entierro como las cofradías, sino la defensa del catolicismo en el espacio público. Me refiero al paso de las asociaciones piadosas a las asociaciones con fines sociales ya fueran políticos, ideológicos o de caridad.

A juzgar por su mención en la historiografía del siglo XIX, sería razona-

ble pensar que las cofradías eran prácticamente inexistentes[67]. Sin embargo, utilizando fuentes eclesiásticas, hemos construido una base de datos realmente asombrosa: en el Arzobispado de Santiago, que entonces comprendía 61 parroquias desde el Río Choapa por el norte hasta el Río Maule por el sur, fue posible contabilizar 165 cofradías entre 1840 y 1886. No era un fenómeno sólo urbano. La ciudad de Santiago concentraba 53 mientras 113 estaban en el resto del Arzobispado y estaban en al menos 75 lugares geográficos diferentes. En los registros aparece la aprobación de sus constituciones, lo cual no es sinónimo de fecha de fundación, pero al menos de vinculación orgánica con la jerarquía eclesiástica. De las 134 cofradías cuyas fechas tenemos, 10 son de la década de 1840, 27 de la década de 1850, 40 de la década de 1860, 35 de 1870 y 22 de la de 1880. La concentración en la década de 1860-70 responde tanto a los resultados del control organizativo llevado a cabo por el Arzobispo Valdivieso como a su fomento por parte de los párrrocos para que contribuyeran a costear el culto y fueran a la vez una sociabilidad alternativa tanto a la disipación popular como a las ideas secularizantes. No nos es posible afirmar una relación directa entre la concentración de cofradías y la periodificación del conflicto entre la Iglesia y el estado. Son asociaciones piadosas dedicadas preferentemente al culto y, de acuerdo a nuestra información, sólo 11 de las 165 detectadas tenían alguna obra de caridad externa a los cofrades[68].

A partir de 1860 es posible también apreciar la formación de un tipo de sociedad con elementos típicos de las cofradías como la mantención de prácticas piadosas comunes. fiestas para el santo patrono, insignia distintiva o escapulario, indulgencias y misas para los difuntos, pero cuyo objetivo central es la beneficencia, el socorro mutuo u otros fines de carácter público. Entre 1850 y 1886 se fundaron 52 de este tipo de sociedades 35 de las cuales fueron fundadas en la primera mitad de la década de 1880. Sus objetivos eran bien diversos: dos estaban destinadas a juntar fondos para las misioneros de la Araucanía, 11 estaban destinadas a la beneficencia hacia los pobres, enfermos, niños abandonados etc., varias de las cuales están ligadas a las congregaciones femeninas instaladas en Chile a mediados de siglo como las Hermanas de la Caridad y el Buen Pastor. Las había también dedicadas a la educación siendo la más importante la de Santo Tomás de Aquino fundada en 1870 para fomentar la instrucción primaria católica. Las había también de carácter propiamente ideológico (4) como la Sociedad de Canterbury formada dentro del clero en defensa de la independencia de la Iglesia y la Sociedad de Publicaciones, cuya relevancia parece haber sido menor, desti-

nada a promover los libros de pensamiento católico. Proporcionalmente, la mayor parte de las sociedades inventariadas (20) son sociedades de socorros mutuo destinadas a los obreros y artesanos con una directiva de socios patrocinantes miembros de la elite que contribuían a su financiamiento. Estas sociedades tenían una estructura de mutual salvo que la elección de las autoridades debía ser aprobada por el Prelado Diocesano y que tenían prácticas religiosas comunes. De hecho fueron creadas a partir de 1867 para competir con las mutuales de origen masón o laico[69].

Inmediatamente después de la promulgación de las leyes laicas (1883-84), en medio del conflicto de la vacancia arzobispal, de la ruptura de relaciones con la Santa Sede y con un proyecto de separación de la Iglesia y del Estado presentado al Congreso[70], el episcopado chileno emitió una dura y sentida pastoral donde denunciaba el intento de transformar a la Iglesia en una institución de derecho privado, expulsándola del Estado y de la sociedad civil, dejándola como una mera sociedad comercial cuya vida dependería del Estado. Sus bienes quedarían a merced de la voluntad del legislativo según lo establecía el Código civil. En fin, después de hacer un completo recorrido por los conflictos entre ambos poderes, llamaba a los católicos a ser militantes en defensa de la Iglesia y señalaba el principal camino: la asociación. En segundo lugar, la prensa y en tercer lugar, la política[71].

Con ello la jerarquía chilena seguía las directrices vaticanas y la línea pastoral de Pío IX y León XIII. Los conservadores siguieron muy de cerca las nuevas asociaciones de laicos que habían surgido como respuesta a la masonería, a la secularización de la cultura y en algunos casos a la secularización del Estado. La formación en Alemania del Círculo Católico en 1848 que reunía a diversas asociaciones y en donde nacieron las asociaciones de obreros fue el principal modelo. En 1850 se fundó el Círculo Católico en París, en 1855 en Estados Unidos, en 1864 en Bélgica, en 1881 en España. En 1883 se formó en Chile con el objeto de promover el asociacionismo católico y coordinar las educativas y las de socorro mutuo. Dos años más tarde no sólo tenía una sede en Santiago sino también en 9 otras ciudades del Arzobispado. Entre sus obras directas de mayor relevancia estuvo la fundación de la Universidad Católica en 1888 y el fomento de la prensa católica en provincia[72].

La libertad de asociación era, desde esta perspectiva, esencial a la estrategia católica en su lucha por la hegemonía. De hecho, la dictación del Código civil en lo relativo a la formación de sociedades reforzó el control eclesiástico sobre las asociaciones de laicos, específicamente las cofradías, pues

la Iglesia no quería que tuvieran personalidad jurídica propia y dispusieran con total autonomía de sus bienes. Las cofradías se regían por el derecho canónico tal como lo señalaba el Código Civil para las cosas o lugares destinados estrictamente al culto y como tales las cofradías canónicas dependían del Prelado. Hubo, sin embargo, algunas cofradías que se constituyeron sin autorización en sociedades civiles y declararon como capital los bienes de la cofradía, para lo cual no se requería autorización del Presidente de la República[73]. Algunas sociedades de beneficencia pidieron personalidad jurídica según lo establecía el Código Civil como la Conferencia de San Vicente de Paul y otras, como la Sociedad Santo Tomás de Aquino y la propia Unión Católica se constituyeron como sociedad colectiva civil con patrimonio propio, es decir, como sociedades comerciales.

Efectivamente, en una situación de polarización extrema, las asociaciones podrían haber sido objeto de persecución, pero éste no fue el caso. Liberales y conservadores en esta materia estaban luchando entre sí, pero también con sus fantasmas del otro. El temor liberal de una sociedad corporativa y una economía estancada por las manos muertes estaba fuera de las posibilidades históricas, como lo estaba también el temor conservador de un Estado despótico que sojuzgaría a la religión.

Epílogo

La Iglesia y el Estado no se separaron sino hasta 1925 luego de una pacífica negociación. La Iglesia continuó siendo, como lo es hasta hoy, una institución de derecho público. A pesar de la impotencia que creaba en los conservadores esa aparente incongruencia entre representación y mayoría, el Presidente Santa María no quiso apoyar el proyecto de separación presentado en 1884 por temor al conflicto social que ello podía generar. Después de este momento crítico, ambos poderes entraron en negociaciones, el nuevo Arzobispo de Santiago Mariano Casanova fue nombrado en 1886 y se restauraron las relaciones con la Santa Sede. El conflicto religioso siguió siendo hasta 1920 el eje divisorio de las alianzas del sistema político, pero ya desprovisto del contenido programático que había tenido en el período anterior.

La primera ola de secularización obligó al catolicismo a reciclar una vida asociativa que era mucho más fuerte en el siglo XIX de lo que la historiografía ha señalado y a crear medios para luchar en nuevos escenarios: «la tribuna, los comicios populares, la prensa, la asociación, esas máquinas de guerra con que se alcanza el imperio de la opinión en las sociedades modernas», como lo describía Abdón Cifuentes. De hecho, el primer partido

político en constituirse fue el conservador y gatilló la formación de los otros partidos. El sistema de partidos es hijo directo de la primera ola de secularización. El Partido conservador dependía de sus alianzas con algún grupo liberal para ser gobierno como lo fue en el período 1861-1873 y después de 1891 en alianzas que fueron mas inestables. Dentro de los partidos, durante el siglo XIX, el conservador fue el primero en estructurarse y organizar una conferencia nacional en 1878 con la presencia de 38 delegaciones de todo el país.

La estrategia por la cual no murió con la secularización del Estado y que le permitió seguir siendo un actor importante durante el siglo siguiente estuvo en defender sus derechos en base a los derechos que ese propio orden liberal garantizaba como la representación, la libertad de enseñanza y la libertad de asociación. El catolicismo se transformaba así de la religión del Estado en una de las fuerzas más organizadas de la sociedad civil compitiendo por la hegemonía en una sociedad plural.

1. Este artículo forma parte de una investigación financiada por el Fondo Nacional de Ciencias y Tecnología de Chile.

2. F.X. Guerra, *Modernidad e Independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*, Madrid, Ed. Mapfre, 1992.

3. P. Rosanvallon, *Le sacre du citoyen*, Paris, Ed. Gallimard, 1992.

4. L. Bethell (ed.), *Historia de América Latina*, tomo VIII, Ed. Crítica, Barcelona, p. 65.

5. F. Campos Harriet, *Historia Constitucional de Chile*, Santiago, Ed. Jurídica de Chile, sexta edición, 1984, p. 205; R. Donoso, *Las ideas políticas en Chile*, Buenos Aires, Ed. Eudeba, 1975, pp. 101 sgs.

6. S. Collier, *From Independence to the War of the Pacific*, en L. Bethell (ed.), *Chile Since Independence*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, p. 9.

7. T.R. Scully, *Los partidos de centro y la evolución política chilena*, Santiago, CIEPLAN-Notre Dame, 1992, cap. II, pp. 35-88.

8. Como fue el caso de las Revoluciones de 1851 y 1859 en contra del autoritarismo presidencial y la Guerra Civil de 1891 entre parlamentarismo y presidencialismo.

9. E. Maza Valenzuela and J.S. Valenzuela, *Rethinking the Impact of Catholicism on Party Politics and Social Institutions in Nineteenth.Century Chile*, Sixth Nineteenth-century History Workshop on The Politics of Religion at the Institute of Latin American Studies, London, 1998.

10. *Sesiones del Congreso Nacional* (en adelante SCN), Diputados, 16 junio 1865, p. 12.

11. Tan evidente era la homogeneidad religiosa, que los Censos del período consideraron irrelevante la información. Pero preguntaban por los extranjeros que de acuerdo al de 1865 eran 23.000. Los posibles protestantes podían encontrase dentro de los 785 alemanes que había en Llanquihue, por ejemplo, o entre los 4.627 ingleses y casi 1.000 norteamericanos que había en el país. Pero preferentemente se encontraban entre los 1.014 ingleses, 108 escoceses, 316 norteamericanos y 783 alemanes residentes en Valparaíso cuyo departamento tenía una población total de 74.731 habitantes. *Censo Jeneral de la República de Chile, 1865*, Santiago, Imprenta El Ferrocarril, 1865.

12. Esta ley, aprobada el 27 de julio 1865, ha sido erróneamente llamada de libertad de cultos cuando lo que en realidad establece es tolerancia a los cultos que no son el del Estado.

13. J. Eyzaguirre, *Historia de las instituciones políticas y sociales de Chile*, Santiago, 1967, p. 129; J. Heise, *Historia de Chile. El período parlamentario*, Santiago, Ed. Andrés Bello, 1974, p. 36; A. Edwards, *Cuatro Presidentes de Chile*, Valparaíso, 1932, pp. 155-194.

14. F. Araneda Bravo, *Historia de la Iglesia en Chile*, Santiago, 1986, p. 516.

15. SCN, Diputados, 15 octubre 1874, p. 303.

16. Edicto Pastoral de los Obispos sobre Libertad de Enseñanza Católica, Matrimonio Civil i Separación entre la Iglesia y el Estado, 17 noviembre 1874, en «Boletín Eclesiástico», V, pp. 987-998; *Reclamación del Episcopado contra el proyecto de Código de organización de tribunales, 8 junio 1875*, en «Boletín Eclesiástico», VI, pp. 62-75.

17. SCN, Diputados, 3, septiembre, 1974, p. 12.

18. *Ibid.*, p. 15.

19. *Ibid.*, 4 septiembre 1974, p. 20.

20. A. Edwards, *op.cit.*, p. 254.

21. SCN, Diputados, 7 octubre 1974.

22. M. de Rivacoba y Rivacoba, *Código Penal de la República de Chile y Actas de las Sesiones de la Comisión Redactora*, Valparaíso, EDEVAL, 1974.

23. Edicto Pastoral de los Obispos sobre Libertad de Enseñanza..., cit., p. 995.

24. SCN, Diputados, 15 octubre 1874, p. 303.

25. J. Eyzaguirre, *op. cit*, p. 149; R. Donoso, *Las ideas políticas en Chile, op. cit*.

26. SCN, Senado, 26 diciembre 1883, p. 356.

27. *Pastoral colectiva sobre las relaciones entre la Iglesia y el Estado*, 16 diciembre 1884, en «Boletín Eclesiástico», XIX, p. 486.

28. C. Errázuriz, *op.cit.* y A. Cifuentes, *Memorias*, Santiago, Ed. Nascimento, 1936, son quienes mejor relatan y reflejan estas diferencias.

29. SCN, Diputado, 9 septiembre 1874, p. 51.

30. «Intervención de Miguel Luis Amunátegui en la discusión de la reforma del art. 5to», en SCN, diputados, 9 septiembre 1874, p. 48.

31. *Ibid.*, p. 56.

32. *Ibid.*, p. 51.

33. S. Correa, «*Zorobabel Rodríguez, católico liberal*», en *Estudios Públicos*, 66, 1997.

34. La Encíclica Libertas de León XIII, donde se define la doctrina de la Iglesia frente al Estado y la ley civil fue publicada en Roma el 20 de junio de 1888 y publicada en Chile por el Arzobispo Mariano Casanova el 21 de septiembre del mismo año cuando el momento más duro del conflicto ya había pasado y se había restablecido una convivencia con el gobierno. Pastoral sobre la libertad humana, en »Boletín Eclesiástico», X, pp. 551-583.

35. C. Gazmuri, *El «48» chileno. Igualitarios, reformistas, radicales, masones y bomberos*, Santiago, Ed. Universitaria, 1992; S. Villalobos, *Origen y ascenso de la burguesía*, Santiago, Ed. Universitaria, 1987.

36. S. Valenzuela, *Democratización vía reforma: la expansión del sufragio en Chile*, Buenos Aires, Ed. IDES, 1985 p. 51. Del mismo autor ver Los orígenes de la democracia. Reflexiones teóricas sobre el caso de Chile, en «Estudios Públicos», 12, 1983 (en conjunto con Arturo Valenzuela); *Hacia la formación de instituciones democráticas: prácticas electorales en Chile durante el siglo XIX*, en «Estudios Públicos», 66, 1997 y *La ley electoral de 1890 y la democratización del régimen político chileno*, en «Estudios Públicos», 71, 1998. Ver también A.M. Stuven, *Una aproximación a la cultura política de la elite chilena: concepto y valoración del orden social (1830-1860)*, en «Estudios Públicos», 66, 1997.

37. En el primer reglamento electoral para escoger el Congreso de 1811 los electores eran aquellos mayores de 25 años cuya «consideración mereciera la invitación del cabildo. La Constitución de 1822 fijó como requisito la nacionalidad chilena, mayores de 25 años o casados que supieran leer y escribir, requisito que debía entrar en vigencia 11 años después. La Constitución de 1822 bajaba la edad a 21, agregaba el requisito de propiedad y empleo y no se refería específicamente a la calidad de alfabeto. Estos textos se encuentran en L. Valencia Avaria, *Anales de la República*, Santiago, Ed. Universitaria, 1951, tomo I.

38. Art. 8: «Son ciudadanos activos con derecho a sufragio los solteros de 25 años y los casados de 21 que sabiendo leer y escribir tengan una propiedad inmueble o un capital

invertido en giro o industria. El monto se fijará por provincia cada diez años. El ejercicio de una industria o arte, el goce de algún empleo, renta o usufructo cuyos emolumentos o producto guarde proporción con la propiedad o el capital ya mencionado», L. Valencia Avaria, *op. cit.*, tomo I., p. 162. Ver G. Urzúa, *Historia política de Chile y su evolución electoral*, Santiago, Ed. Jurídica, 1992.

39. S. Valenzuela, *Democratización vía reforma*, cit., p. 12.

40. *Ibid.* p. 28

41. S. Valenzuela, *op. cit.*, pp. 218-219. El autor ha demostrado que el censo fijado por la constitución no era suficientemente alto como para marginar a los sectores medios, empleados y artesanos.

42. Ibid., p. 219.

43. Ibid., pp. 232-233 e Democratización vía reforma, cit., pp. 150, 118-119. El número de inscritos se triplicó en entre 1873 y 1879 de 49.047 a 148.737 y el numero de electores clasificados como agricultores creció de un 34% en 1872 a un 47,7% en 1878.

44. Artículos 153 y 154. Constitución de la República Chilena, 1833 en L. Valencia Avaria, *Anales de la República*, Santiago, 1951, p. 182.

45. A. Edwards, *El gobierno de Manuel Montt*, Santiago, Ed. Nascimento, 1933, p. 125.

46. *Memoria del Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública*, en «Anales de la Universidad de Chile», tomo 40, 1872, p. 185 y R. Krebs, *El pensamiento de la Iglesia frente a la laicización del Estado en Chile 1875-1885*, en *Krebs* (ed.), *Catolicismo y laicismo. Las bases doctrinarias del conflicto entre la Iglesia y el Estado en Chile*, Santiago, Ed. Nueva Universidad, 1981.

47. «Anales de la Universidad de Chile», tomo 42, 1873, p. 91.

48. S. Serrano, *Universidad y Nación. Chile en el siglo XIX*, Santiago, Ed. Universitaria, 1994, cap. V, pp. 221, 250.

49. En 1853 el alumnado de la instrucción primaria pública y privada era de 17.553 hombres y 5.603 mujeres que para 1876 habían aumentado a 48.916 hombres y 36.922 mujeres. *Memoria del Ministro de Justicia Culto e Instrucción Pública, 1877*, p. 157. En 1877 por primera vez el número de mujeres normalistas en ejercicio superó a los hombres, siendo 175 y 172 respectivamente. W. Sywack, *Values in Nineteenth Century Education: The Germanic Reform of Chilean Public Education*, Tesis doctoral inédita, Los Angeles, University of California, 1977, p. 35.

50. SCN, Diputados, 8 octubre 1874, p. 267.

51. SCN, Diputados, 5 diciembre 1875, p. 610.

52. Calculado en base al catastro de *La Provincia Eclesiástica Chilena*, Friburgo, 1895, cap. XXIII.

53. En 1888 la Unión Católica fundó la Universidad Católica y en 1900 el Instituto de Humanidades.

54. C. Gazmuri, *op. cit.*, p. 103

55. *Ibid.*, p. 151.

56. SCN, Diputados, 15 septiembre 1873, pp. 508 sgs.

57. E. Tocornal, SCN, Diputados, 29 septiembre 1873, p. 544.

58. El art.556 del Código Civil aprobado en 1857 señalaba: «Las corporaciones pueden

adquirir bienes de todas clases a cualquier título, pero no pueden conservar la posesión de los bienes raíces que adquieran sin permiso especial de la legislatura. Sin este permiso especial estarán obligados a enajenar dichos bienes dentro de los cinco años subsiguientes al día en que hayan adquirido la posesión de ellos, y si no lo hicieren, caerán en comisos los referidos bienes». Antes de su entrada en vigencia, los obispos chilenos hicieron una petición al Senado oponiéndose a este artículo y a varios otros que a su juicio perjudicaban los derecho de la Iglesia. *Reclamación sobre el Proyecto de Código Civil, 24 septiembre 1856*, en R.V. Valdivieso, *Obras Científicas i Literarias del Ilustrísimo Sr. Don Rafael Valentín Valdivieso*, tomo II, Santiago de Chile, Imprenta Barcelona, 1902, pp. 27 sgs.

59. SCN, Diputados, 29 septiembre 1873, pp. 547 sgs.

60. «Focos de animación y de vida para el espíritu público, centros de discusión y acción común, las asociaciones ofrecen al poder mismo un apoyo más eficaz que los simples particulares; pero le ofrecen también resistencias más poderosas y duraderas que los individuos aislados. Vigilantes y obreros permanentes, las asociaciones pueden llegar a ser incómodas y molestas para sus adversarios, pero son siempre benéficas para los pueblos, y necesarias, indispensables en las democracias donde quieran que existan las instituciones populares. Tanto es ello que esta libertad es la encarnación misma de esas instituciones republicanas que son las nuestras». A. Cifuentes, SCN, Diputados, 29 septiembre 1873, p. 554.

61. SCN, Diputados, 6 octubre 1873, pp. 17-23.

62. *Ibid.*, p. 25.

63. SCN, Diputados, 13 octubre 1873, pp. 78 sgs.

64. *Ibid.*, p. 87.

65. *Ibid.*, p. 90.

66. Solo A. Edwards describe la discusión y la califica como parte de este conflicto. *op. cit.*, tomo II, p. 167.

67. Los principales estudios sobre cofradías en Chile han sido publicados en el «Anuario de la Historia de la Iglesia en Chile» y se refieren al período colonial.

68. Esta base de datos ha sido construida en base a la colección del Boletín Eclesiástico que contiene toda la información administrativa y pastoral del Arzobispado de Santiago.

69. S. Grez, *De la »regeneración del pueblo» a la huelga general. Génesis y evolución histórica del movimiento popular en Chile (1810-1890)*, Santiago, Ediciones de la Biblioteca Nacional de Chile, 1997, pp. 528-532.

70. M. Tagle Domínguez, *La separación de la Iglesia y el Estado en Chile. Historiografía y debate*, en «Historia», 30, 1997, pp. 383-439.

71. *Pastoral colectiva sobre Relaciones entre la Iglesia y el Estado*, en «Boletín Eclesiástico», IX, pp. 461-529.

72. R. Krebs, *Historia de la Pontificia Universidad Católica de Chile, 1888-1988*, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 1994, tomo I; A. Cifuentes, *op. cit.*, tomo II.

73. El caso más bullado fue el de la Cofradía del Sagrado Corazón de Jesús de Santiago que los cofrades disputaron los bienes durante 20 años en los tribunales. Ver «Boletín Eclesiástico», X, 1885, pp. 62 sgs.

De la libertad de culto «posible» a la libertad de culto «verdadera». El catolicismo en la formación del mito nacional argentino, 1880-1910

Todavía en los primeros decenios del ochocientos el empleo del término «nación» no solía distinguirse, en América Latina como en otras partes, del de «Estado». Numerosos estudios, más o menos recientes, dejan pocas dudas al respecto[1]. La idea misma de «nación», en suma, estaba entonces lejos de presuponer la de «nacionalidad». Es decir, esa idea que sobreentiende un conjunto de atributos propios de una determinada nación, que definirían su carácter y su identidad de manera tan peculiar como para distinguirla irrevocablemente de cualquier otra. En los decenios siguientes, en cambio, especialmente en la segunda mitad del siglo, se asistió a lo largo del mundo occidental - aunque con tiempos y modalidades muy diversos según los casos nacionales - ya sea a la gradual separación conceptual y lingüística entre «Estado» y «nación», ya sea a la elaboración de una idea de «nacionalidad» capaz de dar fundamento histórico, cultural, ideal, espiritual - y ya no sólo legal o normativo - a la «nación». Fue entonces cuando también en América Latina las elites intelectuales y políticas emprendieron una verdadera carrera hacia la fundación de un «mito nacional», como parte ineludible del «proyecto de nación» sobre cuyas bases ellas querían por fin consolidar los Estados surgidos luego del hundimiento del imperio hispano[2]. Va de suyo que tal como múltiples y a veces radicalmente alternativos entre sí fueron esos «proyectos», del mismo modo lo fueron los «mitos nacionales» sobre los que ambicionaban apoyarse y legitimarse. En conjunto, sin embargo, cada uno de ellos - «mitos» y «proyectos» - compartía con los otros una aspiración común: la de reducir la nación a unidad, tanto en el plano práctico - logrando la unidad territorial y de gobierno - como en el simbólico - con la afirmación de un imaginario nacional unívoco e internalizado por la población. Cada «proyecto» y su correspondiente «mito», por lo tanto, estaba fisiológicamente guiado por una suerte de vocación hegemónica, tendiente a excluir aquellos «proyectos» y «mitos» que, si le hubiesen sobrevivido, habrían amenazado su ambición de representar a la nación misma en su globalidad y esencia.

Válidas en general para los modernos nacionalismos, tales reflexiones

se adecuan de manera particular a América Latina, donde la fragmentación política a menudo había alcanzado - después de las guerras de independencia - niveles paroxísticos. Aquí, en efecto, la «retroversión» de la soberanía al pueblo reivindicada por los distintos «reinos» a la caída del imperio estaba en la raíz de un acentuado parcelamiento de la soberanía política en una miríada de entidades territoriales, todas absolutamente convencidas de ser las exclusivas titulares de ella. Esto, como es de imaginar, hacía sumamente problemática la consolidación de las nuevas entidades estaduales. No sólo, sino que hacía aun más compleja la individualización de un «mito nacional» que acreditase la legitimidad de las autoridades centrales del Estado a los ojos de aquellos - fuesen cuerpos territoriales o estamentales - que se suponía debían recaer bajo su jurisdicción. Dicho en otros términos, la configuración de una idea específica de «nacionalidad» para cada uno de los Estados-nación latinoamericanos no podía ser sino un proceso arduo y conflictivo, además de voluntarista y artificial. Ésta, en efecto, habría debido encontrar un espacio entre el imaginario universalista del imperio y el particularista, sumamente concreto y vital, de las unidades territoriales soberanas[3].

Sobre este trasfondo, el estudio de la elaboración y de la evolución del «mito nacional» en un caso como el argentino entre el ochocientos y el novecientos asume particular relevancia por algunas razones específicas. Por un lado, en efecto, la Argentina de la época compartió con el resto de la región el dilema que se acaba de mencionar, cuyo reflejo fue la obsesiva necesidad de «inventar» una tradición, una historia, un conjunto de símbolos que justificaran su existencia como nación y que la unieran como entidad estadual. En tal sentido, el caso argentino puede con justa razón figurar como un arquetipo del esfuerzo producido en la segunda mitad del siglo XIX por las elites continentales a los fines de consolidar el Estado y definir esos caracteres de la «nacionalidad» que sancionaran su legitimidad histórica. Un esfuerzo, éste, que contempló más o menos en todas partes una fase de mayor o menor duración de coacción centralizadora y de imposición jacobina de un lenguaje y de una simbología nacionales a sociedades que carecían en general de ellos, y que a menudo implicó una separación significativa entre la práctica política de tales elites y el ideal liberal en el que se inspiraban, centrado en la supremacía de la sociedad civil sobre el Estado[4]. Por otro lado, sin embargo, la Argentina representa un caso en muchos sentidos único que permite, por la forma en que se planteó la cuestión de la creación del «mito nacional», observar mejor que en ningún otro caso las profundas adaptaciones y cambios a los que fueron inducidos los «proyectos» y los

«mitos» nacionales surgidos en el clima de consenso liberal de la segunda mitad del ochocientos, ya sea por el peso de una tradición más pertinaz de lo previsto, ya sea por los desafíos de una «modernización» vertiginosa[5]. Los términos en los cuales se planteó esta cuestión, en efecto, parecerían haber sido, en Argentina, de algún modo «extremos»: en el sentido de que en ningún otro país la fundación del «mito nacional» pareció poder vencer el condicionamiento de la tradición en la medida en la que pareció poder hacerlo la clase dirigente liberal argentina en torno a la mitad del ochocientos. En el célebre «gobernar es poblar» de Alberdi, como en gran parte de los escritos de su generación, pero de forma incluso más neta en el imaginario liberal progresista de buena parte de la generación siguiente, llegada al poder sobre la cresta de la ola roquista, la inmigración pareció crear las condiciones, casi análogas a las de un laboratorio, que iban a permitir plasmar, allá donde había estado «el desierto», una «nacionalidad» nueva, conforme a los valores de libertad y autonomía de los individuos, de tolerancia e independencia de pensamiento, de libre empresa y propiedad privada. Y sin embargo, condiciones tan peculiares no hicieron en absoluto más fácil, ni más consensuada, la fundación del «mito nacional» en la Argentina de fin de siglo. Al contrario, ellas contribuyeron a transformarla en una obsesión crónicamente irresuelta, como lo demuestra el progresivo cambio de las percepciones, y luego de las ideas acerca de la inmigración y sobre la nación, que escandió la parábola del liberalismo progresista de fines del ochocientos hacia el conservadurismo primero y el nacionalismo después. Percepciones e ideas que, teniendo como punto de partida la voluntad de hacer de la inmigración la llave maestra que permitiría crear una nación nueva contra su pasado, desembocaron - contradictoriamente - en la necesidad urgente e imperativa de individualizar en esa misma tradición que se había querido remover los elementos simbólicos de cohesión nacional sin los cuales todo «proyecto» de nación empezaba a aparecer no sólo abstracto, sino aun más destinado al fracaso como instrumento de amalgama e integración a la «nacionalidad» de las masas inmigrantes[6]. Es a lo largo de este camino que asumió relevancia absolutamente central el nudo de la relación entre «nación» y «religión». O, por decirlo de un modo más preciso, del rol del catolicismo en la definición del «mito nacional». Un nudo éste, que en Argentina, de modo no diferente que al del resto de América Latina y de Europa más o menos para la misma época, se configuró como ineludible, y al mismo tiempo intrínsecamente conflictivo, en el proceso de construcción de la «nacionalidad».

Antes aún, no obstante, de adentrarnos en lo vivo de este tema es necesario insistir sobre tres premisas de carácter teórico y metodológico que, de descuidarse, impedirían su comprensión en los términos apropiados. En primer lugar, es necesario observar cómo, en líneas generales, la edificación de un «mito nacional», de cualquier naturaleza o signo que sea, tienda emplear, *grosso modo*, siempre los mismos ingredientes: territorio, etnia, lengua, cultura, religión, tradición, etcétera. Más bien, lo que diferencia un «mito nacional» de cualquier otro es la estructura simbólica o semántica sobre cuya base ordena cada uno de tales elementos, asumiendo a algunos como centro o núcleo portante, y distribuyendo a los otros - como en círculos concéntricos - en la periferia, según un orden de importancia decreciente a los fines de la definición del mito a medida que se van alejando del núcleo[7]. En tal sentido, se puede desde ya anticipar que el factor religioso, reducido a los márgenes extremos de tal universo semántico por la clase dirigente liberal de los años ochenta, en los decenios siguientes se aproximó cada vez más a su núcleo. Como se verá, en efecto, la difusión antes y el desborde después del ansia de integrar al «elemento extranjero», tan numeroso, a la «nacionalidad», indujo a sectores cada vez más amplios de esa elite a elevarlo a clave de arco del mito nacional argentino.

La segunda premisa que es necesario establecer se refiere al nexo entre el binomio religión-nación y el binomio Estado-Iglesia. Binomios por cierto autónomos uno del otro bajo muchos aspectos, teniendo que ver el primero con la esfera estrechamente cultural y el segundo con la de las relaciones jurídicas entre dos potestades distintas, pero que por otros aspectos se superponen, sobre todo en una época como la que es objeto de este estudio, durante la cual el proceso de romanización de la Iglesia universal hizo cada vez más veleidosos los intentos de la cultura liberal del momento de separar el sentimiento religioso de su representación institucional. Acerca de la diferencia entre tales binomios no existen dudas. Baste con dar un ejemplo. Por un lado, en el plano de la relación entre religión y nación, la generación liberal llegada al poder en Argentina en los años ochenta postulaba con convicción el proyecto de una «nación abierta», fundada en la libertad de culto y en el derecho de todos los ciudadanos que hubieran decidido emigrar a ella de profesar su propio credo: una suerte de «democracia religiosa pluralista» del tipo de la que Tocqueville había observado en los Estados Unidos y a la que también Alberdi aspiraba[8]. Una democracia, en suma, cuyo carácter elitista en el plano político no obstaculizaría, sino más bien garantizaría, la convivencia y el libre despliegue de las energías de gentes con

ideas, usanzas y credos diversos. Garantía ésta que tendría su sanción en la absoluta neutralidad confesional del Estado. En otros términos, en su laicidad. Por otro lado, en un plano distinto, el de la relación entre Estado e Iglesia, esa misma generación liberal encaminó una política dirigida a contener la autonomía del poder eclesiástico y más aún a eliminar su capacidad de condicionar o directamente determinar la acción de las autoridades civiles. Todo esto como parte de aquel proceso - típico de la formación de los Estados modernos - de centralización y unificación del poder así como de emancipación de la soberanía del Estado de una institución, como la Iglesia, que por su naturaleza de poder al mismo tiempo espiritual y universal se perfilaba como un centro de poder concurrente y de naturaleza no representativa[9]. Si bien se ve, por lo tanto, entre el «proyecto» de nación «abierta» o «pluralista» perseguido por el liberalismo argentino en el plano de la relación entre religión y nación, y la fuerte pulsión centrípeta que él imprimió a la acción de gobierno en sus relaciones con la Iglesia y en todo otro campo, no había necesariamente contradicción. Más bien, por lo menos en teoría precisamente ese movimiento centrípeto era funcional al éxito del proyecto «pluralista», dado que estaba dirigido a reducir el poder de condicionamiento de una institución que a la paridad de derechos entre los individuos a prescindir de su fe religiosa anteponía la preservación de la unidad confesional de la nación y la estrecha adherencia de su legislación a los dictámenes del magisterio católico.

En los hechos, no obstante, la tensión entre aspiraciones «pluralistas» y práctica «unificadora» resultó suficientemente fuerte - en el caso argentino como en muchos otros casos en América Latina[10] - como para enredar la conformación del «mito nacional» liberal en una infinita espiral de ambigüedades y debilidades, las cuales estuvieron probablemente en buena parte en el origen de su fallida consolidación, en los decenios entre el ochocientos y el novecientos, como expresión de un ethos colectivo capaz de vincular a los argentinos en un imaginario nacional común. La idea de «nación abierta», en efecto, se reveló muy pronto veleidosa en un contexto de unidad confesional casi absoluta, que había permanecido en general ajeno a las fracturas religiosas que en los últimos siglos habían fragmentado la unión de la «cristiandad» en Europa, y que, por ende, en su conjunto sólo había sido tocado superficialmente - y en todo caso sobre todo en el nivel de la elite - por la crítica liberal al dogma religioso. Para algunos porque era puro fruto de la imitación y como tal discordante con la realidad a la que se intentaba trasplantarlo, para otros a causa del peso de la herencia oscurantista dejada

por el dominio hispánico: pero lo mismo da, la construcción y legitimación del Estado laico fue sumamente ardua y, en la práctica, por muchos aspectos incompleta. Aquel, en efecto, no pudiendo acreditarse como la necesaria síntesis capaz de reunificar sobre un plano de neutralidad confesional a una sociedad atravesada por fracturas de carácter religioso, fue a menudo percibido - y por cierto no sólo por la Iglesia - como el fruto de un intento totalmente arbitrario de imponer el pluralismo confesional allí donde había unidad, y por ende como la quintaesencia de un proyecto autoritario, en abierta contradicción con los principios de aquella «sociedad abierta» de la que, sin embargo, representaba la necesaria premisa. Tal dificultad - más o menos común, aunque en medidas variables, a todas aquellas experiencias nacionales, en particular latinoamericanas y europeas mediterráneas, en las que la laicización del Estado tuvo que rendir cuentas ante sociedades caracterizadas por el monismo confesional - se tornaría aun más insuperable en Argentina cuando se viera con claridad que el mismo «aluvión» inmigratorio, en lugar de crear las premisas de la «nación abierta», minaría ulteriormente sus perspectivas. Es decir, el hecho de que gran parte de la población inmigrada proveniese de países - Italia y España - a su vez católicos, no sólo no introdujo, junto con el pluralismo de las costumbres y de las ideas políticas y sociales, también el religioso - salvo con ciertos límites sumamente restringidos - sino que reforzó el potencial del factor religioso como elemento aglutinante de la «nacionalidad». Lejos de «importar» ese pluralismo religioso de cuya necesidad para dar fundamento a la «nación abierta» y sólida legitimidad al Estado laico eran conscientes tantos liberales, la inmigración tuvo como efecto el de reforzar la idea de que la unidad confesional católica debía representar un elemento clave del «mito nacional» argentino, pues sería capaz, más que ningún otro, de amalgamar - en el plano ya sea religioso como más en general en el de los valores morales y sociales - a criollos e inmigrantes. De esto al reconocimiento de que a la Iglesia le estaba destinada una función clave no sólo en la rearticulación, sino también en la tutela de la «nacionalidad», faltaba sólo un paso, que por cierto no todos los liberales de la generación de fin de siglo estuvieron dispuestos a dar, pero cuyas premisas, no cabe duda, fueron establecidas desde este momento.

En fin, la tercera y última premisa, íntimamente vinculada con las precedentes, funge como advertencia contra la tentación de caer en excesivas simplificaciones a propósito de algunas cuestiones centrales en la batalla ideal para la fundación del «mito nacional», en Argentina como en otras partes. En primer lugar, es conveniente atenuar la idea - hasta hace algún

tiempo bastante consolidada en la historiografía - de que la Iglesia católica y el catolicismo hayan sido sustancialmente extraños al proceso de construcción de la «nacionalidad» en el curso del ochocientos. Si bien es cierto, en efecto, que una y otro se opusieron tenazmente al nacionalismo liberal, el caso argentino parecería confirmar que el encuentro entre los católicos y la «nación» se produjo ya en el siglo XIX, y que ellos y la Iglesia entraron bastante precozmente en la batalla por la definición del «mito nacional». A esto se añade otra advertencia más consistente, respecto de la dicotomía clásica que se suele establecer entre liberales y católicos o «clericales». Al respecto, aunque resulte innegable que precisamente en esos términos, abiertamente contrapuestos, tendieron a definirse dos «partidos» en las disputas de fin de siglo, los debates parlamentarios y en la prensa de la época revelan claramente cómo en realidad tales alineaciones fueran más magmáticas y doctrinariamente heterodoxas de cuanto podría pensarse. Así entre los liberales podían a veces encontrarse posiciones abiertamente escépticas en materia religiosa, típicas del perfil decimonónico del «libre pensador». Tal, por ejemplo, era sin duda el caso de Eduardo Wilde, ministro «laicista» por excelencia, primero de Roca y luego de Juárez Celman. Pero mucho más frecuentemente el liberal argentino - y como él probablemente el latinoamericano - no era para nada indiferente o escéptico en materia religiosa. Más bien, como buen epígono, poco importa si consciente o no, de la ilustración católica del setecientos, solía asignar a la irradiación del catolicismo una función civilizadora fundamental, a la que el joven Estado argentino no debería de ningún modo renunciar. Con la condición, naturalmente, de que tal función civilizadora se desplegara al servicio de la consolidación del Estado y de su soberanía y no obstaculizara la difusión de la ciencia moderna, del progreso económico, de la libertad de pensamiento y conciencia. Impedimentos éstos que esos liberales imputaban no al catolicismo en sí mismo, sino a la intransigencia ultramontana, para combatir a la cual solían aferrarse con férreo dogmatismo ya no a la fórmula cavouriana de la «libre Iglesia en libre Estado», sino a aquella estrechamente regalista codificada por la Constitución en los artículos que sancionaban el Patronato nacional. Ahora bien, lo que aquí más importa es que tal concepción, si duda orientada a la centralización de la soberanía en el Estado y en principio a la fundación de una «sociedad abierta», al mismo tiempo no era menos sensible - por lo menos en perspectiva y en algunos de sus fautores - a acoger al catolicismo como eje de la «nacionalidad» y, por lo tanto, a reconocerle una suerte de «primado» sobre cualquier otra confesión religiosa. Por cierto, no estaba

para nada descontado, ni fue necesariamente frecuente, que el aval a ese «primado» desembocara en el de la reivindicación católica del «monopolio» de la nacionalidad. Pero de hecho éste representó una premisa del pasaje - en el proceso de formación del «mito nacional» argentino - de una fase dominada por el espíritu de la fundación, «abierto» e «inclusivo», a una nueva fase, centrada en la obsesiva búsqueda de la amalgama, en general «monista» y «excluyente».

En cuanto al frente católico, no se puede decir que reinara en él, durante gran parte de esta época, una concepción del todo clara y unívoca de la relación entre catolicismo y mito nacional. También en este caso, la elaboración de un vínculo exclusivo entre religión y nación fue el fruto de un proceso cuyo punto de llegada no fue ciertamente el mismo para todos aquellos que - como Goyena, Estrada, Achával Rodríguez y numerosos otros - precisamente a partir de los años ochenta del siglo XIX empezaron a percibirse y definirse como «católicos» en virtud del distanciamiento ideal que estaban madurando por primera vez de aquel universo liberal cuyos valores fundantes habían compartido hasta entonces. Y al cual, es necesario decir, en muchos casos siguieron reivindicando su pertenencia durante mucho tiempo más. El hecho es - y aquí reside la esencia de esta advertencia «metodológica» - que más aún que proyectarse como una lucha maniquea entre «libertad» y «dogma» o entre «progreso» y «oscurantismo», la confrontación entre «liberales» y «católicos» tenía su origen en su diferente concepción de la idea misma de «libertad», sobre todo de «libertad religiosa». Y por ende, por extensión, en su radical divergencia sobre la idea de libertad que el «mito nacional» argentino habría debido reflejar y propagar. Por un lado, en efecto, la libertad «moderna» de los liberales presuponía la autonomía de los individuos y se fundaba en un imaginario social poblado de ciudadanos independientes unidos en sociedad sobre la base de un contrato racionalmente suscrito. Por otro lado, la libertad «tradicional» invocada por los católicos presuponía la unidad orgánica del cuerpo social, dentro del cual la libertad no sería concebible si éste hubiese adoptado leyes que violaran la obediencia debida a la «ley natural» que presidía el orden temporal. Vale decir, que violaran la ley de Dios[11]. En el plano de los «mitos nacionales», lo que se desprendía de tal divergencia ontológica no era por lo tanto la afirmación, de parte de unos, y la negación, por parte de otros, de la «libertad» en cuanto tal como fundamento de la nación argentina. Más bien, era el énfasis puesto por los liberales en el carácter eminentemente «contractual», «plural», «abierto» de la «nacionalidad» argentina, y por los católicos en su «unidad

orgánica», a la que deberían ser a toda costa reconducidos todos aquellos aportes heterodoxos que hubieran podido minarla. Como se verá, tal contraposición tenderá por lo menos en parte a atenuarse a medida que el temor por el desorden político y social y que los efectos de disgregación causados por la inmigración y por el progreso económico indujeron a la clase dirigente liberal a reordenar las propias prioridades, y por ende a anteponer a la ambición de «fundar» la «nacionalidad» la de «preservarla». Entonces, a la «religión civil», sobre la cual sus miembros más ilustrados del siglo XIX habían contado con edificar la «nueva nación», tenderá cada vez más a anteponerse el imaginario, más sólido y tranquilizador, de la «nación católica».

1. El «mito» y la «ley». La religión católica en la Constitución de 1853

Yendo por lo tanto al nudo de la cuestión: ¿qué rol asumió el catolicismo en la conformación del «mito nacional» argentino durante la época liberal? ¿Cómo cambió ese rol en el tiempo? Y sobre todo: ¿a qué «proyecto de nación» correspondía su ubicación? Para ser aún más precisos: ¿qué rol tendían a conferirle aquellos que, en los acalorados debates políticos e ideológicos del trentenio a caballo entre los siglos XIX y XX se inspiraban en la doctrina liberal y cuál los que, en los mismos debates, se alinearon en sostén de la católica? ¿Y cuál, entre los «mitos nacionales» invocados con ardor en el momento de las disputas sobre las leyes laicas - en los años ochenta - se mantuvo más vital en el tiempo, logrando conservarse mayormente fiel a sus propias premisas ideales a pesar del radical cambio de las condiciones a su alrededor? Como suele ocurrir con los procesos históricos de naturaleza esencialmente cultural, atinentes a las esferas de los valores, de las identidades y del imaginario, por su naturaleza no mensurables estadísticamente, las respuestas a tales preguntas están sujetas más que en otros casos a la influencia a menudo engañosa de las percepciones y de los prejuicios ideológicos de quien las formula. No obstante, ellas no son imposibles en sentido absoluto, siempre que se pueda individualizar un elemento constante y recurrente, además de suficientemente delimitado y preciso, en el proceso que se pretende estudiar - un parámetro, en suma - sobre el cual empernar un análisis que si no tendería a hacerse evanescente, dada la naturaleza etérea de su objeto. De aquí la elección de fijar la atención sobre cómo - en el curso de treinta años de debates parlamentarios, entre 1880 y 1910, signados por las más encendidas disputas doctrinarias de las que se tenga memoria en la historia argentina a propósito de la relación entre «religión» y «nación» - la clase política trató una cuestión absolutamente central a los fines de la defi-

nición del «mito nacional» y de la ubicación en él del catolicismo: la de la libertad de culto. Un tema no sólo espinoso y controvertido por sus implicaciones prácticas e ideológicas, sino más aún pues fue a través de su discusión que emergió con fragor la disputa, nunca adormecida, acerca de la naturaleza del pacto nacional sancionado por la Constitución de 1853. La disputa, en suma, sobre la idea de nación que aquel pacto - al que ninguna corriente doctrinaria le negaba plena legitimidad, al punto de convertirlo en una suerte de simulacro rodeado por un aura casi sagrada - habría contemplado. Y por ende, en otros términos, sobre el modo en el que - en el caso argentino - deberían dosificarse los diversos ingredientes que contribuyen a formar una «nacionalidad». Primero entre todos, no por casualidad, el factor religioso. El debate sobre la libertad de culto, en suma, no fue más que la natural prolongación de una disputa irresuelta sobre la correcta interpretación de la Carta Magna y en particular sobre el rol que, por medio de su articulado, los constituyentes habían entendido asignar no sólo a la Iglesia en la arquitectura del Estado, sino al catolicismo mismo en la trama de la «nacionalidad».

Pero vayamos por orden. En primer lugar, en efecto, cabe interrogarse acerca de la relevancia de esta perspectiva analítica. ¿No hubiera sido previsible, en el fondo, una sustancial estaticidad de esa «querella» doctrinaria en el transcurso del tiempo, según esquemas más o menos fijos? ¿No hubiera podido esperarse, en otros términos, la crónica reiteración, durante todo el trentenio entre los dos siglos, de los mismos roles: los liberales obstinada e indistintamente aferrados a la libertad de culto y los católicos de igual modo decididamente opuestos a ella? El riesgo, en efecto, no puede dejarse de lado, pero al mismo tiempo parece conjurado ya a primera vista: el viaje a través de los debates que de un modo u otro tuvieron que ver con la libertad de culto no propone en efecto un panorama constante, monótono, sino un paisaje que cambia, gradualmente pero de manera significativa. Metáfora aparte: el lenguaje, el tono, el contexto - pero también las alineaciones, los equilibrios, los temores, las prioridades - de los debates que invistieron más o menos directamente al tema de la libertad de culto tendieron sin duda, por ciertos aspectos, a recalcar siempre el mismo esquema, pero por muchos otros indican profundos cambios en la percepción del problema por parte por la clase política argentina.

En síntesis, y anticipando a grandes líneas el final de este viaje, se podría describir el itinerario de la libertad de culto en el interior del universo semántico del «mito nacional» argentino parafraseando el título de una obra

de Natalio R. Botana y Ezequiel Gallo, a su vez inspirado en una frase de Bartolomé Mitre: «de la libertad de culto 'posible' a la libertad de culto 'verdadera'»[12]. Paráfrasis que debe entenderse en el sentido de que, si todavía en la «república posible» de 1880 era común y poseía enorme vitalidad en la elite política una concepción amplia de la libertad de culto, treinta años más tarde, en tiempos en los que «la república real» celebraba los fastos del centenario, esa concepción se había decisivamente enfriado, y de «extensiva» había pasado a ser cada vez más «restrictiva». Es decir, si todavía en los años ochenta del siglo XIX, gran parte de aquella elite cultivaba la convicción de que en torno al principio de la libertad de culto - y a la libertad de pensamiento y conciencia e ella asociadas - se podría articular el proyecto de una «nación abierta» regida por un Estado laico, totalmente libre de la tutela de una Iglesia y de una religión oficiales, hacia 1910 muy poco quedaba de dicha convicción. O mejor aún, esa convicción quedaba, pero lejos de ser, como treinta años antes, casi como un «sentido común», ya no figuraba sino como patrimonio doctrinario de una minoría, todo lo decidida y coherente que se quiera pero también consciente de ser finalmente eso: una minoría. Los éxitos de las reformas laicas de los años ochenta, no casualmente habían cedido paso - a comienzos del novecientos - a una época de debacle, corroborado por el entierro, en el Parlamento, del proyecto de ley tendiente a instituir el divorcio.

El hecho es que mientras tanto habían cambiado muchas cosas en Argentina. Es más, en la percepción de quien había vivido esos tres vertiginosos decenios, había cambiado casi todo. Y con las cosas, habían cambiado las ideas y las prioridades de gran parte de aquellas elites, que apagados los entusiasmos por lo «nuevo» parecían ya sobre todo obsesionadas por la necesidad de preservar el orden social, de fomentar la unidad nacional, de amalgamar una sociedad que percibían cada día más como anárquica y peligrosa, de «nacionalizar» a los inmigrantes sin poner en peligro las jerarquías tradicionales. Sólo un «mito nacional» - comenzó a pensar un número creciente de intelectuales y hombres políticos - que hubiese podido gozar de la legitimidad que le asegurara una sólida y antigua tradición, cuyas raíces profundizaran en algunos caracteres aparentemente eternos y «originarios», y como tales preexistentes al nacimiento mismo del Estado, hubiera podido favorecer el desarrollo de una identidad nacional y la conciencia de compartir un mismo destino entre los heterogéneos habitantes del inmenso territorio argentino. Era necesario, en suma, fabricar un «mito nacional» que fuera cada vez menos deudor del imaginario fundador y progresista, proyectado

hacia el futuro, del «proyecto» de nación soñado por los padres del liberalismo argentino en el curso del ochocientos, y cada vez más, en cambio, deudor de una «tradición» que, aparte de reflejar el sistema de valores y de creencias de la población criolla, se prestase a hacer más fácil la adhesión de los inmigrantes a la nueva «nacionalidad», en virtud de su familiaridad con las tradiciones de gran parte de ellos.

Ahora bien, de esto no se sigue mecánicamente que a lo largo de tal pendiente la generación de pensadores, escritores, periodistas y políticos que fue protagonista del debate intelectual de los decenios entre el ochocientos y el novecientos, llegara necesariamente a reconocer precisamente en el catolicismo el elemento de síntesis en el que aquella «tradición» hubiera podido condensarse y en torno al cual hubieran podido organizarse por lo tanto todos los otros elementos que contribuían a definir la nacionalidad. No pocos de esos hombres, en efecto, seguían estando aún lo suficientemente aferrados a la idea - aunque cada vez más sólo a la idea - de una nación edificada sobre las ruinas de la tradición oscurantista del pasado hispánico como para tomar con decisión y explícitamente el camino que conducía en tal dirección. Y sin embargo, si bien se ve, que dicha pendiente pudiese conducir precisamente al redescubrimiento de las raíces católicas de la nación y que la naciente corriente «nacionalista» asumiría un perfil cada vez más católico, aparece - a la luz de los términos en los que se planteó el problema de la «nacionalidad» - como un resultado por lo menos probable. Tanto que, en los hechos, muchos hombres de aquella generación se movieron precisamente en tal dirección, al punto de que ya a comienzos del novecientos no era difícil percibir - por lo menos en el recinto del Parlamento - un sustancial cambio de clima ya sea en la discusión de aquellas leyes que por su carácter laico hubieran podido desentonar con la tradición católica, ya sea en la actitud hacia la Iglesia. Concretamente, lo que desde entonces comenzó a percibirse fue, en el plano de la definición de la nacionalidad, una creciente aceptación de una suerte de primado, implícito pero factual, del catolicismo. Una circunstancia, ésta, cuya consecuencia fue la progresiva atenuación de la concepción extensiva de la libertad de culto y de la neutralidad religiosa del Estado, y asimismo la creciente aceptación del hecho de que las leyes del Estado no deberían colisionar con aquel elemento fundamental de la «nacionalidad» que era el catolicismo. A su vez, en el plano de la relación del Estado con la Iglesia, el reflejo de dicho cambio fue el pasaje - gradual pero inexorable - del conflicto a la cooperación. Una cooperación de carácter conservador, que si respondía al común interés de gran parte de

la elite y de las autoridades eclesiásticas de oponer una barrera de orden y disciplina a la difusión del conflicto social y de nuevas ideas, tenía no obstante como consecuencia el implícito reconocimiento - a la Iglesia - de una función decisiva en la tutela y en la preservación de la «nacionalidad». En síntesis, por lo tanto, el marco aparentemente lineal que se había configurado en los conflictos sobre las leyes laicas de los años ochenta - fundado en la contraposición entre «liberales» y «católicos» - se había ampliamente descompuesto tan sólo veinte años más tarde, cuando comenzaba a articularse a lo largo de líneas sin duda menos netas, pero cuyo sentido general no podía escapar: aquellos que - en la clase dirigente del país - quedaban idealmente ligados a la idea «abierta» de nación, estaban reduciéndose a un pelotón cada vez menos numeroso en el interior del universo liberal argentino.

Dicho esto, sin embargo, es necesario dar cuenta del hecho de que hasta ahora se haya echado mano, al afrontar tal cuestión, a términos como «concepciones», «percepciones», cambios «implícitos», y otras abstracciones de ese tipo. Especialmente si se considera que el tema no se presta necesariamente para ello, estando la libertad de culto expresamente codificada en la Constitución argentina de 1853, y como tal jurídicamente vinculante. Sin embargo, el hecho es que la misma Constitución era por diversos motivos ambigua acerca del sentido y el alcance efectivo que debía atribuirse al principio de la libertad de culto. La cual, en efecto, reflejaba por un lado el espíritu prevalentemente liberal de la Constitución, pero, por otro lado, estaba circundada, en el articulado constitucional, por un número significativo de artículos que asignaban a la religión católica y a la Iglesia un lugar para nada marginal en la arquitectura institucional del Estado y en aquella ideal de la nación. Baste recordar, al respecto, el preámbulo mismo de la Carta Magna, con su invocación a Dios como «fuente de toda razón y justicia»; o bien su segundo artículo, que sancionaba el deber del Estado de «sostener» el culto católico; por no hablar de aquellos artículos que establecían que el Presidente de la República debía ser obligatoriamente católico, o que impelían al Estado a convertir al catolicismo a las poblaciones indígenas, u otros más. Todo ello, dentro de un marco de unión jurídica entre el Estado y la Iglesia, reglamentada en los artículos sobre el Patronato nacional, de ascendencia regalista colonial pero firmemente reivindicado como atributo de la soberanía nacional por los constituyentes liberales. Ahora bien, el conjunto de tales artículos no era por cierto suficiente para negar que el espíritu originario de la Constitución fuese aquel que había hallado expresión en sus preceptos liberales - entre los cuales figuraba precisamente la

libertad de culto. Ni mucho menos legitimaba la afirmación de que dicho espíritu residiera más que en ninguna otra parte precisamente en los artículos que evocaban la herencia del Estado católico. Que así fuera, en efecto, era del todo evidente a la luz de los debates constituyentes de los que la Carta Magna argentina había surgido, en cuyo transcurso había sido derrotada la voluntad - expresada por una combativa minoría, de la que formaban parte algunos miembros del clero - de preservar para la católica el status de religión del Estado. No obstante, al mismo tiempo no caben dudas de que la subsistencia en la Constitución de esos artículos de corte confesional revelaba su carácter por muchos aspectos «ecléctico»[13]. Es decir, fruto de la superposición de aportes doctrinarios heterogéneos. Tal circunstancia, por ende, se prestaba - primero a los ojos de los católicos, luego de todos aquellos que se estaban volcando a un conservadurismo cada vez más acentuado - a librar, sobre bases que ellos juzgaban del todo legítimas, una batalla dirigida a rescatar un supuesto espíritu «católico» de la Constitución.

Precisamente a esta razón se debe, en definitiva, el recurrente empleo - en este análisis - de términos tan abstractos. Es decir, al hecho de que el debate público sobre la libertad de culto no avanzó, ni siquiera en sus fases más encendidas - salvo en contadas excepciones - hasta cuestionar seriamente su principio en cuanto tal o hasta reivindicar su eliminación de la Constitución. Más bien, aquel debate tenía que ver - la mayor parte de las veces sólo implícitamente, filtrándose en los pliegues de las disputas doctrinarias sobre otras cuestiones - precisamente con el sentido y la extensión que, en el marco global de la Constitución, era legítimo atribuir al principio de la libertad de culto. En suma, se trataba de una querella exquisitamente política e ideológica, aunque asumiera en la mayor parte de los casos el aspecto de una disputa jurisprudencial sobre la correcta interpretación literal de la Constitución. La batalla en nombre de la interpretación más plausible del dictado constitucional y del significado de la libertad de culto en su interior, en suma, no era más que una metáfora de la batalla por la afirmación de una u otra idea de «nacionalidad». Tanto, que el choque entre la concepción «abierta» y la «monista» o «confesional» de la nación, pasó siempre e ineludiblemente a través de una fase de vehemente polémica acerca de la interpretación del «verdadero» espíritu constituyente. Y no cabe pensar que se tratara de disputas bizantinas. De hecho, la capacidad de conquistar suficiente consenso y de convalidar en el imaginario colectivo una u otra de las posibles interpretaciones de la Constitución, no sólo estaba en la base de las posibilidades de legitimar una legislación más o menos laica o más o menos

respetuosa del primado católico, sino que legitimaba asimismo la pretensión de los sostenedores de ambas concepciones de reivindicar, en nombre de la misma, una especie de «soberanía espiritual» sobre los destinos nacionales.

2. Los años ochenta. El «nacionalismo unificador» y la breve ilusión de la «nación abierta»

De todos los elementos examinados hasta ahora, hay una profunda huella en los numerosos debates políticos e ideológicos que en los años ochenta enfrentaron, de un modo u otro, el tema de la libertad de culto y del rol del catolicismo en la definición del mito nacional argentino. Especialmente en aquellos más acalorados de todos: el debate sobre la ley 1420 que en 1884 sancionó la enseñanza laica, gratuita y obligatoria, y el de 1888 sobre la institución del matrimonio civil. No casualmente, dado que fue precisamente entonces que - resuelto el problema de la organización nacional - la administración Roca primero, y la de Juárez Celman después, se dedicaron por un lado a la consolidación institucional del Estado a través de una política centralizadora, y por el otro a la edificación de un mito nacional unitario. Procesos ambos que, si bien no siempre por las mismas razones, suscitaron enormes reacciones. ¿Cuáles fueron, entonces, los términos con los que la clase política afrontó en el Parlamento, dividiéndose, la espinosa cuestión acerca de los caracteres de la «nacionalidad» argentina? Una discusión ineludible, en ese momento, incluso más allá de la urgencia que le imponía la política centralizante de Roca. En efecto, parecía imposible eludir el problema de definir el «carácter de los argentinos», o dicho de otro modo, «los fundamentos espirituales de la nación», en el momento en el que el proceso de edificación nacional parecía finalmente haber llegado a la tan ardientemente deseada unidad e institucionalización. Dicho en términos más académicos: era totalmente natural que habiendo llegado a término, en buena medida, el proceso de *State-building*, precisamente la acción del Estado se orientara a impulsar el de *Nation-building*[14]. Ahora bien: ¿en qué medida y con qué rol fue involucrada la religión católica en aquellas discusiones? Y en fin - para ampliar un poco el panorama más allá del debate esencialmente cultural sobre la relación entre religión y nación hasta comprender aquel entre el Estado y la Iglesia - ¿qué reflejos tenían dichos debates sobre los fundamentos del mito nacional argentino acerca de cuestiones más específicamente políticas como la naturaleza y la función del Estado, su relación con la sociedad, el «espíritu» del pacto constitucional argentino y el tipo de sociedad que el mismo implícitamente contemplaba? Pero antes aún

de responder a estas preguntas, es necesario establecer dos premisas. La primera es ésta: a diferencia de lo que sucederá ya desde los años noventa, cuando los debates sobre la «nacionalidad» tenderán a incorporar una dosis creciente de pragmatismo, vale decir de atención a conciliar las premisas ideales con los vínculos impuestos por la realidad social, las querellas sobre la «nacionalidad» de los años ochenta se caracterizaron por un perfil altamente doctrinario. Tal vez por el clima impregnado aún en gran parte por el entusiasmo típico de las épocas «fundantes» que emerge de las crónicas de aquel decenio, es decir, como efecto del espejismo de la «nación nueva», completamente «nueva» a la que se prestaba entonces un país que estaba pasando a través de una transformación sin precedentes en la historia, tanto suya como probablemente de la humanidad, pues lo cierto es que las ideas de nación que entonces se confrontaron en el recinto del Parlamento argentino parecen por lo general dedicadas a enarbolar «modelos», a sostener «sistemas», a proclamar «principios». Es precisamente en virtud del carácter doctrinario de aquellas diatribas que, en los años ochenta, el choque entre liberales y católicos sobre los caracteres de la «nacionalidad» argentina se configura en términos netos[15], podría decirse que en sus más cristalinos fundamentos ontológicos. Sin embargo, en realidad el carácter frontal y en muchos aspectos inconciliable del conflicto entre liberales y católicos no debe llevar a engaño. Es decir, no debe hacer que olvidemos que los límites entre los dos campos eran en realidad mucho más esfumados de cuanto el mismo haría presuponer, que los vasos comunicantes entre ellos eran aun más numerosos que las barreras, que hombres que en los años ochenta sostuvieron a capa y espada unos contra otros las posiciones doctrinarias más puras y contrapuestas a menudo se habían sentado hasta poco antes en los mismos gobiernos, habían «militado» en el mismo partido, habían compartido un más o menos genérico conjunto de valores «liberales», que sólo bajo el empuje unificador del roquismo había perdido su función de adhesivo ideal de la clase dirigente. Esta precisión es obligatoria por un evidente motivo: si en efecto, por un lado, el carácter doctrinario de los debates de los años ochenta permite individualizar con suficiente precisión qué distinguía al mito nacional liberal del católico, por otro lado permite asimismo comprender cómo - en cuanto la disputa doctrinaria cediera paso a preocupaciones más pragmáticas - esos dos mitos y sus sostenedores podrían volver al menos en parte a confluir, a sobreponerse, a influenciarse. Como de hecho ocurrirá a partir de los años 1890. Pero de esto se hablará a su tiempo. Ahora es más bien el momento de expresar la segunda premisa, más lapidaria pero no por

ello menos significativa: no hubo debate sobre la «nacionalidad», en el curso de los años ochenta, que no concluyera con el triunfo final de las posiciones liberales y con la aprobación de las leyes que los liberales sostenían. Su «idea de nación», en suma, era sin duda, en esa época, hegemónica en el plano cultural y dominante en el plano político. Entre la elite, obviamente. Como se verá, ni tal hegemonía ni tal dominio político durarían mucho. No en los términos de los años ochenta, por lo menos.

Pero vayamos a nuestras preguntas. ¿Qué distinguía al «mito nacional» liberal del católico, y qué rol le cabía al catolicismo en el interior de cada uno de ellos? Para los liberales, no había duda acerca de que la «nacionalidad» debería ser creada más que preservada. Dada la peculiaridad de la Argentina, dados sus grandes espacios desiertos y las masas de inmigrantes que empezaban a colmarlos, el carácter de la nación estaba por plasmarse. En suma, debería ser más el fruto de un proyecto racional que de la perpetuación de una tradición. Es más: el fruto de un proyecto construido en buena parte contra esa tradición. Con la finalidad declarada de extirparla. Baste, en tal sentido, recordar la intolerancia del ministro Wilde hacia todos aquellos «argumentos basados en las autoridades y en los antepasados», los cuales deberían ser «excluidos de toda discusión seria»[16]. A esa tradición, en efecto, la del pasado hispánico, fundada en torno al rol tutelar de la Iglesia y en los principios ordenadores del catolicismo, los liberales le imputaban la impermeabilidad de las naciones hispanoamericanas al progreso, el espíritu oscurantista y conformista de gran parte de sus poblaciones, la estructura corporativa de sus sociedades, que bloqueaba el despliegue de las energías individuales y del espíritu crítico sin el cual no podía concebirse la libertad. A ella contraponían un ideal «abierto» de nación, construido sobre la base del imperio de las libertades individuales, tanto de conciencia como de iniciativa económica. Libertades que no tenían sólo valor en sí mismas, como reflejo de una concepción esencialmente inmanente del hombre, sino que respondían también a la necesidad de crear las condiciones que favorecieran la inmigración, sin la cual todo el proyecto de fundar una nación «nueva» y «abierta», libre del peso de la tradición, se desplomaría miserablemente. «Necesitamos - afirmaba en el Congreso el diputado Gallo en 1883, expresando eficazmente este espíritu - llamar a todos los hombres, cualquiera que sea su patria, cualesquiera que sean sus creencias, e imprimirles, por medio del espectáculo y de la realidad de nuestras libertades, el amor a esta tierra, que se acostumbraran a considerar como propia, interesándose y contribuyendo eficazmente a su prosperidad y a su grandeza»[17]. Al plantearse así la

cuestión, por lo tanto, no sorprende que precisamente la libertad de culto representara uno de los más sólidos pilares del mito nacional liberal. En definitiva, las libertades individuales, y entre ellas la de culto de manera particular, no sólo habrían atraído, sino también integrado a la nueva «nacionalidad» al inmigrante.

Dicho esto, sin embargo, es necesario añadir algunas observaciones acerca del rol que el mito nacional liberal reservaba a la religión, y por lo tanto implícitamente al catolicismo. Si, en efecto, era totalmente comprensible que los liberales postularan, coherentemente con su doctrina y con el proyecto de nación que perseguían, la aconfesionalidad del Estado, esto no debe inducir a considerar que no contemplaran de algún modo el factor religioso en el momento de trazar el perfil de la «nacionalidad». Es decir, salvo raras excepciones, ellos no profesaban en absoluto la indiferencia religiosa, ni consideraban que la formación de la identidad nacional argentina tuviera que prescindir del ethos del catolicismo. Más bien, solían identificar precisamente al catolicismo - cuando no al «cristianismo» - con la «civilización». No obstante, el punto más relevante a nuestros fines es que en el mito liberal el factor religioso se configuraba como una suerte de humus cultural, y para nada como un factor central o dirimente de la identidad nacional. Dicho en términos más claros: el catolicismo que los liberales asumían como ingrediente de la nacionalidad era lo más apto que había - ante sus ojos - para nutrir a la sociedad centrada en la libertad y la autodeterminación de los individuos a que aspiraban. En efecto, casi totalmente privado de su dimensión institucional, y asimismo libre del peso dogmático sedimentado por la tradición, su catolicismo se configuraba como un catolicismo de los orígenes, decididamente hijo de las corrientes católicas ilustradas que tan profundamente habían permeado la lucha rioplatense para emanciparse de España[18]. «El catolicismo - afirmaba en tal sentido Gallo en polémica con uno de los más brillantes defensores del mito nacional católico, Pedro Goyena - no enturbie [...] las puras fuentes de su origen, que no se extravíe por senderos oscuros». Que no se contrapusiera «con el dogma de la soberanía del pueblo, con la libertad de conciencia, con la libertad de pensar, con la libertad de prensa». «El cristianismo - tronó Lagos García en el debate sobre la enseñanza laica, atacando la doctrina «despótica» del Syllabus - fue grito de libertad»[19]. Entendido de este modo el catolicismo no estaba ni siquiera de lejos destinado a desarrollar la función de «sol» hacia el cual todos los «astros» que componían la «nacionalidad» deberían tender y conformarse y en observancia de cuya doctrina deberían ordenarse, como en cambio pre-

suponía el mito nacional perorado por los católicos. Todo lo contrario. Elemento «ético» más que «normativo» de la nacionalidad, el mismo figuraba en una ubicación periférica de esa constelación en cuyo centro estaba la «libertad».

Pero precisamente sobre esto se abría el abismo - en el plano doctrinario - entre liberales y católicos. Detrás de un lenguaje a menudo común, en efecto, ellos ocultaban concepciones divergentes, por no decir opuestas, de la nación y de la «nacionalidad». También los católicos, naturalmente, juzgaban que «la Cruz y el Evangelio» - por usar las palabras de Pedro Goyena - fueran necesarios para que los argentinos gozaran de los «beneficios de la civilización». Y también los católicos - como no cesaba de recordar Achával Rodríguez - amaban la libertad. Es más, precisamente ellos eran, a su modo de ver, los «liberales en la verdadera acepción de la palabra»[20]. Pero la civilización cristiana que ellos invocaban era la de la tradición católica rioplatense. Vale decir, precisamente de esa «tradición» que los liberales percibían como plomo sobre las alas del progreso argentino. No es que los católicos fueran por principio contrarios al progreso - entiéndase bien - pero el hecho es que, contrariamente a los liberales, consideraban que el mismo podría y debería absolutamente perseguirse en estrecha observancia de los límites impuestos por la tradición católica. La «nueva» nación, en suma, no debería nacer contra «la vieja», sino como su natural prolongación. Y precisamente la escrupulosa adhesión a los principios tradicionales del catolicismo garantizaría la continuidad entre la «vieja» y la «nueva» nación, siendo la catolicidad el elemento fundante de la identidad nacional. O mejor aún, por decirlo con una expresión usada por el senador Pizarro, y destinada a hacerse familiar en el lenguaje nacional católico, el catolicismo debía considerarse el núcleo del «ser» nacional argentino[21]. En conclusión, a la «nacionalidad» no había que crearla, sino acompañarla y perpetuarla, desde el momento en que era preexistente a la fundación misma del Estado. Y con respecto a la «libertad», los católicos no podían concebirla de manera más distinta de como la entendían los liberales. Desde su punto de vista, en efecto, la libertad no podía admitirse en abstracto, como un derecho de los individuos regulado por las leyes racionalmente estipuladas por sus representantes sobre la base de una ética inmanentista. Es decir, no era concebible por fuera o como violación de la «verdad revelada». De esa «verdad» - por decirlo una vez más con Achával Rodríguez - que era «verdad religiosa por lo mismo», y sobre la cual «está basado todo el orden moral, todo el orden social, todo el orden político»[22].

Ya a la luz de estas primeras, someras, observaciones, se puede por lo tanto ver perfectamente cómo, desde el punto de vista católico, a diferencia

del liberal, precisamente el catolicismo representara el punto de apoyo de la «nacionalidad». En tal perspectiva, los católicos juzgaban a las leyes laicas - de la abolición de la obligatoriedad de la enseñanza religiosa a la secularización de los cementerios a la introducción del matrimonio civil, etc.- ya sea como atentados a la catolicidad de la nación, ya sea como verdaderas agresiones a la libertad de los ciudadanos por parte de un Estado invasivo y opresivo[23]. Sobre este punto vale la pena detenerse, porque precisamente en el plano de la relación entre nación - o sociedad - y Estado, no sólo se abría otro, incolmable, abismo, entre el proyecto liberal de nación y el católico, sino que, más aún, en los años ochenta y en los decenios siguientes se jugó una partida ideológica decisiva a los fines de la definición y «conquista» del imaginario nacional. Para los liberales el problema era claro, por lo menos desde el punto de vista doctrinario: el Estado era una cosa y la nación otra. Los dos planos no podían confundirse. Como dijo Lagos García: «la sociedad es un conjunto de derechos, de intereses y de creencias; el Estado es el representante de la sociedad para fines determinados; el Estado tiene su misión y su misión es diferente de la misión de la Iglesia». La Constitución - añadió - no dejaba dudas al respecto: «no puede sostenerse de ninguna manera que el Estado argentino, no la Nación Argentina, sea un Estado Católico»[24]. Sin embargo, el hecho de que «la nación» argentina fuese «católica» - es decir, que sus ciudadanos se definieran casi unánimemente católicos - hacía muy complicada esta distinción entre Estado y nación, y contextualmente entre Estado e Iglesia. La unidad confesional de la nación, en otros términos, no facilitaba la laicización del Estado. Todo lo contrario. Para los liberales, en suma, era un grave handicap, y representaba una amenaza al proyecto de «nación abierta». También por esto ellos siempre se habían preocupado por atraer a la Argentina inmigrantes de religión protestante, sin gran éxito por otra parte. Es decir, no sólo porque suponían que esas poblaciones introducirían la ética del trabajo y del progreso al que la tradición católica parecía insensible, sino también porque sólo una sociedad «plural» en el plano religioso le permitiría al Estado consolidar su propia autoridad y legitimidad emancipándose del condicionamiento de la Iglesia. La cual, en efecto, perdería en ese caso buena parte de su capacidad para reivindicar la catolicidad del Estado en nombre de la unidad católica de la nación. Como es sabido, las cosas salieron de muy otra manera, desde el momento en que los inmigrantes llegados a la Argentina provinieron en amplísima parte de países a su vez compactamente católicos. Tal circunstancia determinaría naturalmente condiciones no sólo diferentes sino directamente opuestas a aque-

llas sobre las que la clase política liberal había fundado su proyecto de «nación abierta», con las consecuencias devastadoras sobre sus posibilidades de éxito que es fácil imaginar. Pero más allá de esto, no se puede dejar de observar cómo el esfuerzo dirigido a implantar el Estado laico y a concentrar en sus manos el ejercicio de la soberanía sustrayéndola de la tutela que la Iglesia se consideraba en derecho de ejercer sobre él, implicara por parte de los gobiernos liberales de los años ochenta la asunción de un perfil intervencionista, por muchos aspectos abiertamente anticlerical. La «creación» de una sociedad liberal, en suma, en la que el autogobierno de los ciudadanos autónomos y racionales prevendría la sofocante expansión de la autoridad estatal a los daños de las libertades individuales, parecía inevitablemente presuponer una fase en la que el Estado procedería a unificar a la sociedad, a implantar en ella el pluralismo religioso, a erradicar de la misma las herencias corporativas del *ancien régime*. Tal circunstancia, naturalmente, reforzaba en los católicos y en la Iglesia la identificación con la «nación» contra el Estado, así como la convicción de tener que proteger la «libertad», la cual - como observó cáusticamente el senador Funes - «siempre sube de abajo, no viene de arriba»[25].

Como puede intuirse fácilmente, para los católicos la unidad confesional de la nación, lejos de ser un handicap, era por el contrario un extraordinario recurso, que debía preservarse a toda costa si no se quería perder para siempre la identidad nacional. La formación del mito nacional católico se desanudaba, precisamente a partir de tal premisa, sobre la base de una férrea concatenación de pasajes lógicos, cuyo punto de llagada era la contraposición, al «nacionalismo unificador» del roquismo, de un «catolicismo» también «unificador». «Esta sociedad es católica», recordó Goyena, y por lo tanto «la religión católica» era «la religión nacional». «Los argentinos - en otros términos - son católicos, y si algunos han abandonado a la fe de sus mayores, no se han hecho luteranos o calvinistas». En suma, no existía en la Argentina pluralismo confesional. Dicho esto, Goyena - y como él los otros católicos que intervinieron en los debates de esos años - injertaba esta premisa sobre una concepción del Estado típicamente organicista, por cierto muy lejana de la expresada por los liberales, sobre cuya base el Estado no hubiera sido más que «un conjunto de individuos que tiene una idea colectiva, una vida armónica, algo que le dé unidad y energía». Unidad que en el caso argentino consistía en el vínculo que ligaba a todos los argentinos «con un destino inmortal, con la eternidad y con Dios». Cuanto se desprendía de tales consideraciones era que «los poderes públicos» estaban destinados a ser «algo

ilegítimo, si no arrancan del fondo de la misma sociedad, la expresan y la rigen con arreglo a su naturaleza»[26]. El reflejo de la «nación católica», en conclusión, no podía ser más que «el Estado católico»[27]. Pero esto no era todo. Tal conclusión, en efecto, llevaba en línea recta a otras dos consecuencias muy importantes. La primera era que el Estado católico debería no sólo preservar la catolicidad de la nación, sino también fomentarla. El Estado católico, en suma, también debía catolizar, especialmente a los inmigrantes, difundiendo el mito nacional católico[28]. Por lo tanto, también para los católicos - y no obstante las polémicas contra la «estadolatría» liberal - precisamente el Estado estaba llamado a desarrollar una función estratégica en la afirmación de la «nacionalidad». La segunda consecuencia era que, dada la imposibilidad de desvincular al catolicismo de su dimensión institucional y jerárquica, la catolicidad de la nación debía garantizar a la Iglesia un rol destacado en la orientación del Estado. ¿No era quizá «justo» y «racional» - como dijo Goyena interviniendo en el debate sobre la ley de enseñanza laica - que allí donde «el Estado se halla en buenas relaciones con la Iglesia, donde la sociedad es católica, los obispos han de tener una intervención oficial en la educación de la juventud»?[29].

¿Pero qué tiene que ver con todo esto la libertad de culto? Si bien se ve, no hubo intervención, entre las numerosas que durante las turbulentas diatribas doctrinarias de los años ochenta la invocaron, que la pusiera en discusión. Por lo menos en principio. Y sin embargo la libertad de culto tiene que ver, y mucho. Como ya se anticipó, no hubo discusión que implicase las relaciones entre el Estado y la Iglesia, o entre religión y nación, que no derivara en una encendida disputa acerca del «espíritu» de la Constitución. Y no hubo disputa sobre dicho «espíritu» que no acabara por cuestionar «el verdadero alcance» o «el verdadero sentido» de la libertad de culto. Para darnos una idea y para dar la idea de cuáles eran los términos en los que se planteaban las diferentes posiciones sobre la libertad de culto, baste el intercambio de palabras ocurrido en 1882 entre algunos senadores durante un debate políticamente irrelevante.

Sr. Lucero (liberal) - La Constitución ha proclamado la libertad de cultos.

Sr. Alvear (católico) - El sostenimiento del culto católico y la tolerancia de todos los cultos.

Sr. Gómez (liberal) - La libertad de todos los cultos[30].

La cuestión, en suma, se planteaba en estos términos: ¿«libertad» de todos los cultos, sin distinción, y por lo tanto absoluta neutralidad religiosa del Estado, o bien primado católico y tolerancia de los otros cultos? Un

primado, quede bien en claro, que los católicos interpretaban como una suerte de negación de la sustancia, aunque no de la forma, del principio mismo de la libertad de culto, dado que - como sostuvo Achával Rodríguez - «siendo los otros cultos errados, nunca puede ser digno de elogio [...] el error. Podrá ser conveniente su tolerancia, podrá por razones políticas convenir que sea así; pero nunca será, en absoluto, digna de elogio la publicidad del error»[31]. Como se dijo, la obsesiva disputa sobre el «espíritu» de la Constitución y en particular sobre la libertad de culto no eran más que una metáfora, o la simulación de un conflicto aun más profundo, entre dos concepciones profundamente diversas de la «nacionalidad» y del rol del catolicismo en su definición. Para los liberales poco había que discutir: como no cesaron un instante de repetir, la libertad de culto era uno de los principios portantes de una Constitución eminentemente liberal, junto con la libertad de conciencia y de prensa. Ella, en suma, formaba parte de aquellas garantías individuales sobre las cuales los liberales argentinos pretendían hacer palanca para forjar una «nación abierta». Y no era sólo cuestión de «letra» de la Constitución, sino también de «espíritu»: si los constituyentes - recordó el diputado Gallo y como él muchos otros - habían conscientemente rechazado la propuesta de dar a la católica el status de «religión del Estado» era precisamente porque habían querido decretar la independencia de los poderes públicos de las autoridades religiosas y su libertad respecto de cualquier obligación hacia una religión constituida[32]. Para los católicos, en cambio, la libertad de culto sancionada por la Constitución debía ser leída bajo una luz muy distinta. La de 1853 - observó en tal sentido Goyena - no podía ser otra cosa más que «la ley fundamental de un pueblo cristiano, que la Constitución de un país católico». Una Constitución - para Alvear - directamente «católica, apostólica, romana»[33]. A esto - sostenían a coro los legisladores católicos - se debía el hecho de que la Constitución incluyera numerosos artículos de clara inspiración confesional, y que, sobre todo, obligara al Estado a «sostener» el culto católico. El espíritu de la Constitución, en suma, no preludiaba para nada la neutralidad religiosa del Estado ni mucho menos se prestaba a plasmar una «nacionalidad» argentina que prescindiera de la centralidad del catolicismo. A la inversa, el mismo decretaba el primado católico. Un primado excluyente, que vinculaba a los representantes del pueblo a legislar sin apartarse en ningún momento de la «constitución natural» que la evangelización católica había dado de una vez para siempre a la nación argentina: «la legitimación toda de la Nación - como argumentó el senador Pizarro su cruzada contra la introducción del matrimonio civil - su derecho todo, tiene así que ser espiritualista, y estar fundado en la filosofía cristiana de la Constitución». En

suma, la libertad del culto no contradecía en absoluto la existencia de una «religión del Estado»[34]. Y, por otra parte - usando una vez más las palabras de Pizarro - «los pueblos [...] no se dan las constituciones políticas que quieren. Ellos las reciben de su estado social, de sus tradiciones, de su historia [...] según el principio informativo de su civilización al constituirse en cuerpo de nación». Y en el caso argentino no cabía duda de que tal «principio» fuera «el cristianismo»[35].

Como era de prever, tales profundas divergencias en el seno de la clase política no quedaron limitadas al campo de la disputa doctrinaria o a las ocasiones circunstanciales ofrecidas por los proyectos de reforma laica presentados por el poder ejecutivo o por los legisladores más cercanos a él, sino que tuvieron significativos reflejos también en otro terreno crucial de la disputa por la «conquista» de la nacionalidad. Es decir, sobre la creación de un universo semántico - hecho de símbolos, liturgias públicas, rituales colectivos - capaz de desarrollar entre la población un sentimiento de identificación con un mito nacional más bien que con otro[36]. Vale la pena, entonces, dedicarle una breve reflexión, si bien en los años ochenta tal necesidad apenas empezaba a ser percibida con la urgencia que asumiría en los decenios posteriores. Sólo hacia el final del decenio, en efecto, el Congreso empezó a preocuparse con creciente inquietud de crear una simbología patriótica para afirmar la nacionalidad argentina frente a aquella exhibida por las comunidades de los inmigrantes. «Toda historia humana - afirmó al respecto el general Mansilla en 1888, interviniendo a favor de que se les confiriera una medalla a los militares de la «campaña del Chaco» - empieza por una mitología, por una leyenda. La necesidad de los grandes hombres se impone. Una nación sin héroes no ha existido, no porque los héroes hayan sido reales, sino porque era necesario crearlos». Y un año más tarde el diputado Lagos defendió de este modo el proyecto de levantar una columna conmemorativa de la batalla de San Lorenzo: «el espíritu nacional debe hacerse sentir y debe estar latente ahora, en esta época en que afluye la inmigración por millones a la República»[37]. No obstante, aunque la invención de un conjunto de símbolos e imágenes que reflejaran la esencia de la nacionalidad argentina diera apenas sus primeros pasos, no faltaron, desde entonces, los primeros síntomas del contraste que, también en este terreno, estaba destinado a emerger entre los fautores de la «nación abierta» liberal por un lado, y aquellos de la «nación católica», por el otro. Contraste que, antes aún que sobre los símbolos en sí, se manifestaba acerca del sentido que habría de atribuirse a los mismos. Es decir, no se trataba de discutir si la erección de

una estatua en honor a San Martín o a Belgrano era o no oportuna para celebrar la nacionalidad. Sobre este punto nadie tenía dudas. Más bien, las divergencias nacían sobre la idea de nación que esos dos «próceres» habían efectivamente encarnado. Es decir, ya entonces nació una incurable disputa entre liberales y católicos centrada en la interpretación de la historia nacional. Como era inevitable, desde el momento en que la invención de cada mito nacional no puede eximirse de la especular «invención» de «su» pasado. Lo cierto es que ya entonces empezó en el recinto parlamentario una disputa tan encarnizada como bizantina - destinada a prolongarse casi hasta nuestros días - sobre el significado y el alcance de la religiosidad de esos «próceres». Por ejemplo, San Martín, ¿era católico? No, por cierto, para el diputado Civit. Lo era, en cambio, para Lagos García, pero un «católico revolucionario». Muy otra cosa, en fin, era San Martín para los católicos: tanto él como Belgrano - declaró Goyena frente al Congreso - «rindieron en las ocasiones más solemnes de su vida, testimonios fervorosos de respeto a esa religión de la cual los legisladores argentinos no pueden prescindir sin hacer injuria al sentimiento nacional»[38].

En conjunto, a fines de los años ochenta no se podía de ningún modo decir que el mito nacional liberal hubiera triunfado, reduciendo a la marginalidad la idea católica de nación. Por cierto, la idea de «nación abierta» se había impuesto toda vez que la administración de Roca primero y la de Juárez Celman después, habían intentado introducir importantes medidas de laicización de la sociedad. Pero no faltaban las señales que indicaban el inminente ocaso de aquella fase - intensa pero al final breve - en muchos sentidos idealista y voluntarista del liberalismo progresista. Baste aquí señalar las dos más importantes, cuya relevancia aparecería cada vez más aguda con el transcurso del tiempo. En primer lugar, el mito de la «nación abierta» sufría de elitismo. Es decir, se apoyaba en bases sociales sumamente restringidas. Para decirlo con mayor claridad: cuantos lo peroraban parecían irremediablemente prisioneros de una contradicción difícilmente curable, entre un proyecto de nación que se pretendía «revolucionario» y libre de los vínculos impuestos por la tradición, y una también férrea determinación a «conservar» las jerarquías sociales tradicionales. Las actitudes derivadas de tal contradicción no contribuían ciertamente a hacer popular - fuera del restringido cerco de las elites - al mito nacional liberal. En efecto, por un lado, estaban quienes confundían la fibrilación causada en la sociedad argentina por las profundas transformaciones de aquellos años con una verdadera «desaparición» del pasado, hasta el punto de negar la evidencia y de

poner en duda la fe católica de la mayoría de los argentinos[39]. Por otro lado, había quienes - como el ministro Wilde - unía el desprecio por las «muchedumbres» a una concepción instrumental de la religión, que él juzgaba «necesaria» para dar «fisonomía moral» a las «masas». Una actitud que no sólo le «regalaba» las masas a la Iglesia, sino que también se prestaba a una objeción de fondo, que un diputado católico no dejó de esgrimir: «no sé - afirmó en efecto Lugones - hasta qué punto quede bien parado el pueblo cuando unas veces se lo trata de ignorante y otras veces se habla de su majestad y soberanía»[40]. La segunda señal de ese ocaso, finalmente, estaba íntimamente ligada a los efectos de la inmigración. Ya desde la segunda mitad de los años 1880, en efecto, el lenguaje de la clase política empezaba a reflejar un profundo cambio en la percepción de las prioridades nacionales: al ansia de fundar una nación «nueva» la sustituía cada vez más aquella de dar cohesión e identidad al conjunto de etnias, lenguas, culturas, que en brevísimo tiempo habían afluido y seguían afluyendo al territorio argentino. De lo contrario - tal era el temor cada vez más difundido - de «nacionalidad» argentina ya no podría ni siquiera hablarse. En este terreno, en el que la «tradición» importaba más que el «proyecto», no cabe duda de que el mito nacional católico tenía más cartas para jugar que el liberal. Entre otras cosas porque precisamente el catolicismo aparecía como el más evidente - por no decir el único - *trait d'union* entre la tradición de los inmigrantes y la de los criollos. No por casualidad había sido precisamente un católico, el senador Igarzábal, el primero en destacar en términos bastante crudos esa cuestión durante la discusión sobre la ley de enseñanza laica: los inmigrantes - observó - son «casi todos católicos», pero a pesar de ello los argentinos se aprestaban a eliminar la educación religiosa, «que tanto ha contribuido a caracterizar el tipo nacional argentino». «Lejos de caminar nosotros a identificar la inmigración con nuestra nacionalidad - era su conclusión - corremos el peligro de que ella nos extranjerice». Y «¿qué alma - añadió el senador Pizarro en términos aun más perentorios - se pretende dar a la Nación, si no es el alma católica?». ¿Qué ethos colectivo, en suma, consideraban los liberales poder «inocular en ella para reemplazar el sentimiento y la fe del pueblo?»[41].

A la luz de tales circunstancias, no sorpende que aquella amplia «zona gris» del heterogéneo liberalismo argentino que se situaba ideológicamente en un punto impreciso pero intermedio entre las dos opciones doctrinarias que se habían combatido durante todos los años ochenta, se sintiera cada vez más atraída por el universo de valores - conservadores y reaseguradores - sobre los que se fundaba el mito nacional católico. O sea que no sorprende

que cuantos habían apoyado las leyes laicas apresurándose al mismo tiempo a señalar que en todo caso sería urgente cicatrizar la herida abierta en el cuerpo social a causa del conflicto con los católicos y con la Iglesia, a fin de consolidar el orden y una idea de nación radicada en la medida de lo posible en el pasado, no manifestaran ya ningún entusiasmo por el mito de la «nación abierta». Muchos, como el senador Funes - aunque pocos de manera tan explícita - empezaron a reconocer en el «principio de unidad religiosa [...] uno de los principios fundamentales de la unidad nacional». Y como Funes empezaron implícitamente a admitir que «tratar [...] de hacer desaparecer en la ley [...] el carácter católico de la Nación, el sentimiento más vivo, el vínculo más fuerte de la unión nacional», equivalía a «borrar y suprimir la unidad nacional»[42]. La breve estación progresista del liberalismo argentino empezó entonces a mitigar sus ardores y a dejar campo libre a la larga pero inexorable marcha del catolicismo hacia el centro del mito nacional.

3. 1890-1910. El lento viaje del catolicismo hacia el centro del mito nacional

El nexo que liga un suceso histórico específico a los cambios en la escala de valores de la clase dirigente de una determinada sociedad es siempre brumoso y por lo tanto se lo deduce inevitablemente de manera arbitraria. Los dos fenómenos, en efecto, pertenecen a esferas diferentes de la vida colectiva y se manifiestan en dimensiones temporales no comparables - la coyuntura en un caso, la *longue durée* en el otro. Igualmente, su influencia recíproca es imposible de medir. Y sin embargo, atendiendo a la cuestión que aquí nos interesa, parece indudable que entre la revolución de 1890 y la puesta en marcha de una significativa transformación en la percepción del problema de la «nacionalidad» en el seno de gran parte de las elites argentinas hubo algún nexo. No un nexo causal, mecanicista, por supuesto. Pero de algún modo puede percibirse, en la atmósfera inquieta en la que se desarrollaron los debates de la época, una estrecha relación entre la crisis política del régimen inaugurado por Roca diez años antes - del que la dimisión de Juárez Ceman fue simbólicamente la cumbre - y la instauración, en el seno de la elite, de una nueva conciencia no sólo de la necesidad de fomentar con cualquier medio la consolidación del sentimiento nacional, sino también de la función que en tal perspectiva se le habría de reconocer al catolicismo. Esto no significa que desapareciera del horizonte ideal de la elite argentina la adhesión a los principios del liberalismo, ni mucho menos el mito de la «nación abierta». Todo lo contrario. Eso no ocurrió entonces y no ocurriría nunca en forma tan drástica, y de todos modos muchos otros

«acontecimientos» debían producirse a fin de que llegara a su ocaso definitivo la hegemonía liberal en la Argentina. Pero en los hechos, fue precisamente entonces cuando empezaron a manifestarse algunos indicios del cambio de clima que se estaba produciendo. Indicios que indicaban cómo a la fase del liberalismo progresista, proyectado por entero hacia la creación de una «nación nueva», le hubiera ya seguido la de la conservación. La ilusión de crear la «república posible», en suma, cedía el paso a la constatación, más prosaica, de los rasgos que estaba asumiendo la «república verdadera». La crisis de 1890 no había sido, desde tal punto de vista, sólo política y financiera, sino que había sido aún más una crisis «de confianza» en el camino emprendido hasta entonces y en la capacidad de leadership de la clase dirigente que había determinado su dirección. En muchos de los hombres que pertenecían a esas mismas elites aquella crisis había agudizado la sensación de que la espectacular modernización del país se apoyara sobre un terreno de arcilla, pronto a desmoronarse, y cuyo derrumbe podría arrollar las jerarquías sociales que ninguno de sus miembros, por más o menos iluminados que fueran, quería poner en peligro. Era necesario, desde su punto de vista, reforzar aquellas bases, y eso sólo se podría hacer - por lo menos en el plano ideal - revitalizando un sistema de valores que no sólo estimulara la cohesión social y recondujera a la unidad el rompecabezas inquietante de las comunidades de inmigrantes, sino que, más aún, acreditara la existencia de una tradición nacional suficientemente fuerte como para legitimar a la jerarquía social existente. De no ser así, ¿a qué autoridad «tradicional» podrían apelar en el momento en que los «recién llegados» pretendieran sustituirlos en nombre del éxito conseguido al fomentar «el progreso» de la nación, ese faro tan atento a iluminar el futuro como a dejar en las sombras el pasado, que parecía haber constituido el fundamento del mito nacional en los años ochenta? De aquí también derivaba la multiplicación de las invectivas, a partir de estos años, y no sólo entre los católicos, contra el «materialismo» que corroía el ropaje moral de los argentinos, y contra el «cosmopolitismo» que estaba destruyendo el «carácter» nacional. Y siempre de tales circunstancias derivaba la creciente invocación de las virtudes tradicionales y de las peculiaridades nacionales, de sus fundamentos esencialmente espirituales, y por ende, en última instancia, de aquel cofre de valores que en el catolicismo tenía su principio ordenador. Que, en tal clima, el catolicismo dejara de ser solamente percibido como un obstáculo al progreso, y la Iglesia pasara a ser una aliada imprescindible a los fines de la sedimentación de un orden social fundado en la tradición, no debería sorprender. En efecto,

precisamente esto fue cuanto comenzó a suceder - aunque lentamente y de manera no siempre lineal o consciente - a partir de 1890.

¿Cuáles son, entonces, esos «indicios» que permiten expresar tales afirmaciones? Ante todo, como ya se anticipó, un número creciente de liberales argentinos adoptó una actitud más pragmática toda vez que se trataba de enfrentar cuestiones que implicaran a la relación entre la religión y la nación. Ejemplar, aunque para nada episódica, fue en tal sentido la actitud adoptada por el gobierno y por la mayoría de los legisladores en ocasión de la discusión del proyecto de ley sobre el divorcio, en 1902. En efecto, no era poca cosa que el mismo presidente Roca que menos de veinte años antes había comprometido a fondo a su gobierno en la batalla por la educación laica, evitara ahora alinearlo en sostén de otra ley que, si se adoptaba - como no cesaban de sostener los promotores del proyecto - acercaría a la legislación argentina a los países más «liberales» y «civilizados», alejándola de las «naciones católicas»[43]. Y aun más significativo fue el hecho de que la mayoría de los legisladores, aunque compartiera los principios sobre los que se fundaba la introducción del divorcio, acabara al fin de cuentas por plegarse a la presión de la plaza católica y adoptar los argumentos aducidos en su intervención en el Congreso por el diputado Lugones, un brillante obispo católico: esto es, que, fuese «justa» o no la ley, era «inoportuna» a los fines de la conservación de la unidad y del orden de la sociedad, desde el momento en que minaba uno de sus pilares, la familia católica, y con esto uno de los caracteres decisivos de la «idiosincrasia nacional»[44].

Otro indicio, aun más evidente, del nuevo clima en el que se desarrolló el debate sobre la «nacionalidad» a partir de los años noventa, fue la sensible mejora en las relaciones entre el Estado y la Iglesia. Dejados atrás los conflictos de la mitad de los años ochenta, en efecto, los gobiernos posteriores a 1890 se preocuparon - a pesar de las esporádicas tensiones que de tanto en tanto volvieron a presentarse - por reanudar el vínculo con la Iglesia. En el plano institucional esto abrió el camino, hacia fines del decenio, al acuerdo sobre un modus vivendi con la Santa Sede que permitiera neutralizar el conflicto potencial que se escondía detrás del escollo del Patronato. En el plano ideológico, en cambio, tal reacercamiento se reflejó en un evidente incremento de la disponibilidad de los poderes públicos a reconocer a la Iglesia ya sea una función fundamental en la conservación del orden social, ya sea un rol de primer plano en la promoción del «carácter nacional». En tal sentido, baste recordar los tonos y los contenidos de los mensajes enviados cada año al Senado por el presidente Luis Sáenz Peña, un hombre que

tenía antiguos vínculos con ese universo católico que en el curso del decenio precedente se había reunido en torno a José Manuel de Estrada[45]. «Tengáis presente - escribió por ejemplo en el mensaje de 1893, perorando la construcción de iglesias en el país - lo que es en mí una convicción arraigada: la custodia de los intereses morales es obra patriótica»[46]. El sostén a la Iglesia, por lo tanto, ya no representaba más sólo una forma de cumplir con lo establecido por el dictado constitucional, y ya no debería entenderse como un mero sostén material al culto, sino que se perfilaba ahora como una obra de patriotismo. Como un elemento, en otros términos, decisivo para la afirmación de la nacionalidad. No casualmente, hasta la erección de estatuas y monumentos conmemorativos, vale decir, de esa suerte de «panteón» simbólico de la patria a la que desde los años noventa la clase política le dedicó cada vez mayores recursos con el fin de «inculcar» en la población el sentido de pertenencia nacional, acabó por sentir las consecuencias en cierta medida del nuevo clima. Por cierto, aún se estaba bien lejos de aquella liturgia patriótico-religiosa que sólo desde los años treinta del novecientos se convertiría en liturgia oficial del Estado. Pero de hecho, ya en los años a caballo entre los dos siglos la representación de la epopeya nacional empezó poco a poco a reconocer un rol cada vez más destacado al catolicismo. Y ya no sólo, como en el caso de muchos liberales de los años ochenta, un rol eminentemente «tradicional», de nodriza de la civilización cuyo espíritu compartía la Argentina, sino un rol ya proyectado hacia el futuro, hacia la edificación del «mito nacional» argentino moderno. Es así que por un lado las ceremonias religiosas - como los Te Deum en la catedral en ocasión de las fiestas patrias - empezaron a asumir una relevancia en el ámbito de una liturgia patriótica que hasta entonces no se le había asignado más que en una medida marginal. Por otro lado, no faltaron los primeros casos de superposición entre la simbología religiosa y la simbología patriótica, como en el caso de la erección, en las cercanías del Aconcagua, en la cordillera de los Andes, de una enorme estatua al Cristo Redentor, como garantía de paz entre Argentina y Chile y, al mismo tiempo, como homenaje a la mediación de León XIII, que en los últimos años del ochocientos había prevenido de un soplo el estallido de un conflicto armado entre ambos países. Una estatua cuyo significado simbólico, como era inevitable, se prestaba a la causa de cuantos ponían al catolicismo en el centro del «mito nacional», los que, en efecto, no dejaron de evocarla en ese sentido[47]. Pero fuera de esto, crecieron también las ocasiones en las que las autoridades civiles prestaron el apoyo oficial a esas formas de devoción popular que la Iglesia argentina, bajo el impulso «romano»,

estaba tratando precisamente en esos años de institucionalizar y reconducir bajo el control jerárquico[48]. Y no se trataba, una vez más, de cumplir simplemente con el imperativo constitucional de «sostener el culto», sino de favorecer formas de socialización, como las de carácter religioso, que no resultaran amenazadoras para el orden social y que al mismo tiempo fungieran como vehículos de la amalgama entre criollos e inmigrantes. Es decir, de esa amalgama que la simbología patriótica secular no lograba crear. Dadas tales premisas, no sorprende que el esfuerzo nacionalizador emprendido por las autoridades civiles se orientara cada vez más a incorporar en el propio universo semántico la simbología y la liturgia religiosa como emblemas de la identidad nacional. En tal contexto, cuantos - como el diputado Castro y pocos otros - se obstinaron en exhibirse en los paños de los más irreductibles anticlericales, y en señalar a la Iglesia como el mayor obstáculo para el progreso argentino, se vieron muy pronto reducidos a la marginalidad, casi como ejerciendo conscientemente el rol de testigos de una época ya caída en el ocaso[49].

No obstante, siempre sobre la simbología patriótica, y sobre sus relaciones con la religiosa, vale la pena detenerse aún, ya sea para evitar equívocos, ya sea porque ella se presta a reflexiones menos episódicas y más «estructurales», ya sea - en fin - porque su creación estuvo en el centro de los esfuerzos dirigidos por la clase política de la época a la difusión de un sentimiento de identidad nacional. Ante todo, es mejor prevenir los equívocos: el hecho de que algunos elementos de la simbología religiosa fueran incorporados a la «liturgia patriótica» no debe inducir a concluir que las elites argentinas acantonaran repentinamente el objetivo de «fundar» una religión civil. Para convencerse, baste con la interminable lista de monumentos y estatuas que el gobierno decretó que se construyeran en ocasión del Centenario de la revolución de Mayo, la primera entre todas una escultura que se erigiría a la entrada del puerto de la Capital, y en cuya base debería destacarse un himno a la «nación abierta»: «paz y libertad para todos los hombres del mundo que quieren habitar el suelo argentino»[50]. Y mucho menos debe inducir tal circunstancia a considerar que las autoridades del Estado renunciaran - en nombre de la alianza conservadora con la Iglesia - a uno de los dogmas al que las elites liberales se habían tradicionalmente aferrado, es decir al ejercicio del Patronato nacional como instrumento apto para mantenerla bajo estrecho control. Al respecto, vale la pena hacer algunas consideraciones sobre un hecho ocurrido en 1906 que se presta, no sólo a aclarar posibles equívocos, sino también a encaminarse hacia aquellas reflexiones menos episódicas a las que hacíamos referencia. Cuanto ocurrió entonces fue que el obispo de

Santa Fe prohibió el acceso a la catedral de la ciudad, en ocasión de la fiesta patria del 25 de Mayo, a algunas banderas argentinas. Esto en obediencia a una decisión de los obispos argentinos de no admitir en los templos católicos ninguna bandera que no hubiese sido anteriormente bendecida. Como es de imaginar, la actitud de monseñor Boneo suscitó una ola de protestas en el campo liberal, tanto, que un diputado formuló una interpelación al ministro del Interior: no sólo - afirmó el diputado - había sido humillado un símbolo de la nación, sino que también había sido violada su soberanía, desde el momento en que el obispo, aun siendo un funcionario público, había antepuesto la ley de la Iglesia a la del Estado[51].

¿Qué consecuencias tuvo esa interpelación, y a qué reflexiones induce ese episodio? En primer lugar, el Ministro interpelado no se retractó de la firme reivindicación del Patronato y por lo tanto no dejó de censurar el comportamiento del obispo. Al mismo tiempo, sin embargo, no se puede dejar de observar que él, a diferencia del diputado liberal que había formulado la interpelación, no mostró propensión alguna a hacer de ese episodio un casus belli con la Iglesia - como tal vez hubiera ocurrido un ventenio antes - y en cambio, como demostración del clima de colaboración que finalmente se había instaurado con las autoridades eclesiásticas, se preocupó más bien por minimizar el hecho[52]. En suma, asumió una actitud de moderación, a la que según todos los testimonios correspondió una actitud igualmente conciliadora por parte de monseñor Boneo. Pero más allá de esto, tal episodio induce a otras consideraciones que atañen mucho más de cerca a la cuestión del «mito nacional» y del rol del catolicismo en su trama semántica. En efecto, no puede dejar de saltar a la vista el hecho de que lo que los liberales estaban reivindicando era que el símbolo civil por excelencia de la nación argentina, la bandera, pudiera entrar libremente en una iglesia católica. En realidad, con esto admitían implícitamente que su presencia al costado del altar durante las ceremonias religiosas acrecentaba su prestigio, o directamente sacralizaba a los ojos de la población su significado simbólico. Fueran o no conscientes de ello, lo cierto es que esto equivalía en los hechos a reconocerle a la Iglesia y a la doctrina católica un rol totalmente extraordinario en el universo simbólico de la nación, desde el momento en que a través de ellos habría de pasar la legitimación de los símbolos de la patria. Por otra parte, precisamente la Iglesia parecía muy consciente de la posición de fuerza en la que tal situación la colocaba, tanto como para exigir la «bendición» de las banderas que debían introducirse en los templos, casi pretendiendo que la «religión civil» se subordinara a la «religión de la nación» y a

sus autoridades. A la luz de lo dicho, no sorprende que, de allí a veinte o treinta años, el enorme éxito del mito de la «nación católica» contemplaría una frondosa liturgia centrada en la «bendición» de los símbolos de la patria. Pero otra circunstancia, análoga en su contenido a la que acabamos de recordar aunque tal vez más impactante, ayuda a comprender cómo la incapacidad de la simbología patriótica de prescindir de la religiosa allanara el camino del catolicismo hacia el centro del «mito nacional». Es sumamente significativo, en efecto, que cuando el gobierno, en vistas del Centenario, elaboró el proyecto de un panteón nacional, en el que se sepultarían los restos de los mayores «próceres» y en el que, por ende, los ciudadanos argentinos celebrarían las virtudes cívicas de la patria, individualizara su sede en la Catedral de Buenos Aires[53].

Ahora bien, es evidente que ambos episodios - el de las banderas en los templos y el del panteón - no parecen necesariamente irracionales si se considera el bagaje cultural de gran parte de los liberales argentinos: sobre la base de la «cultura del Patronato», en efecto, ellos juzgaban que fuera «deber» de la Iglesia colaborar activamente en la obra patriótica del Estado que la «sostenía», y por ende también compartir y difundir su «mito nacional». En tal sentido, la unión jurídica entre el Estado y la Iglesia parecía ofrecerles mayores garantías contra la pretensión eclesiástica de ejercer una «soberanía paralela» que aquéllas que podría asegurar la separación entre las dos potestades, a la que la mayoría de los liberales argentinos nunca trató de conseguir con coherencia y determinación. Sin embargo, esa circunstancia hacía aun más compleja, por no decir imposible, una obra ya de por sí ímproba en un país «joven» por definición - y por lo tanto casi totalmente privado de tradiciones civiles[54] - y para colmo presionado por la necesidad de integrar a los inmigrantes dentro de un conjunto común de valores: la fundación de un «mito nacional» aconfesional.

Pero «indicios», por no decir «pruebas», del nuevo clima propicio para la larga marcha del catolicismo hacia el centro del «mito nacional» argentino, hay otros, asimismo significativos. Empezando - por paradójico que pueda parecer a primera vista - por el ocaso, precisamente a comienzos de los años noventa, del partido católico para cuya fundación tanto había trabajado Estrada y con él muchos otros dirigentes católicos en el curso de los años ochenta[55]. Pues bien, si es cierto que en el origen de su fracaso hubo numerosas razones que superan el tema de estas páginas, lo es también que entre ellas hubo una que sí tiene mucho que ver: uno de los motivos por los que dicho partido fracasó, en efecto, fue la desaparición de las condiciones

que, según sus mismos fundadores, habían motivado su nacimiento. Había declinado, a fin de cuentas, la perspectiva del liberalismo progresista, tendiente a dejar al catolicismo al margen de la «nación abierta». En cambio, en el nuevo clima que siguió a la crisis política de 1890, la mayor parte de los católicos no tardó en darse cuenta de que «lo peor había pasado», y a aprovechar la posibilidad de expandir la influencia de los principios de la nación católica en el interior de un universo liberal que ya prometía ser mucho más permeable a ellos.

Por último, ¿cómo no observar que, mientras en el curso de los años ochenta habían sido sobre todo los sostenedores de la causa católica los que habían reivindicado la tradición de las provincias para oponerse al centralismo cosmopolita y laicizante de la Capital, a partir de los años noventa se hizo cada vez más frecuente la invocación del federalismo y de la autonomía de la sociedad civil de la injerencia del Estado por parte de cuantos, entre los liberales, seguían aferrados al imaginario de la «nación abierta», los cuales esperaban de ese modo atenuar el impacto de la idea monista de nacionalidad que había empezado a propagarse desde el centro? La apelación, cada vez más obsesiva e incesante, a la unificación de la «nacionalidad» - observó en 1896 el diputado Barroetaveña, sin dudas uno de los más agudos exponentes del liberalismo progresista de la época - se configuraba en los términos de un atentado a la idea de nación «plural» perseguida por los padres constituyentes: «venir a decirnos ahora - tales fueron sus palabras - que es necesario constituir la *unidad* nacional, estrechar el vínculo nacional, hiriendo, perjudicando, persiguiendo elementos vitales de diversidad, yo digo que importa conspirar contra la forma republicana federativa de gobierno y contra la máxima descentralización, que garanten nuestras instituciones fundamentales»[56].

Por otra parte, que el mito de la «nación abierta» se estuviera batiendo en retirada se hizo con el tiempo cada vez más evidente. Y no sólo en consideración al hecho de que la derrota de sus sostenedores en el debate de 1902 sobre la ley de divorcio - como se ha observado correctamente[57] - representó en cierto sentido un momento de ruptura en la capacidad eclesiástica de influir en la vida política nacional. Sino también por otras razones. Por ejemplo, ocurrió siempre más a menudo que - sometidos a nuevos e inesperados desafíos - los mismos sostenedores de la «nación abierta» contradijeron sus fundamentos ideales, acabando también ellos por alinearse en las mismas posiciones de los conservadores, de aquellos que precisamente a ella le imputaban la «disgregación» del país y la «pérdida» del sentimiento de nación. Así ocurrió, por ejemplo, en el curso de la animada discusión que se realizó

en el Congreso después de la gran manifestación obrera del 21 de mayo de 1905, y de los sangrientos incidentes que le habían seguido, cuando algunos de entre los más combativos fautores del mito nacional liberal - como los diputados Castro, Gouchon y otros - se encontraron en la misma trinchera en la que estaban atrincherados los fautores de la conservación y de la nación católica. Como ellos, en efecto, invocaron que se prohibiera el uso de la bandera roja, sin temer, para lograr ese fin, recurrir a una concepción monista de la nacionalidad, totalmente contrastante con los principios de libertad y pluralismo sostenidos en otros casos: «no debe enarbolarse otra bandera que la azul y blanca - observó al respecto Castro - ¡qué es el símbolo inmortal de la nacionalidad argentina!»[58]. Por cierto no faltaron, al contrario, quienes comprendieron el peligro en que similares posiciones ponían el nexo entre «nación» y «libertad», y que - como el diputado Uriburu - afirmaron: «al estandarte rojo, dentro de esta tierra de libertad, como a cualquier otro estandarte de cualquier otra agrupación, no hay razón alguna para fulminarlo y condenarlo, si los hombres que lo pasean creen en él y lo aman»[59]. Pero su protesta poco pudo en el coro de histeria que la aparición de las luchas obreras, en su mayoría guiadas por obreros inmigrados, y de fuerzas políticas revolucionarias, difundió en la clase dirigente.

Pero en una contradicción análoga - aunque sólo por ciertos aspectos - a la que acabamos de ver, muchos liberales cayeron también en el «frente opuesto», si así se puede decir. Aunque, en efecto, no sea en absoluto una sorpresa que algunos de ellos manifestaran un espíritu anticlerical, y mucho menos que se opusieran sobre todo al incremento del clero extranjero - que era el que más atraía la sospecha de importar el «virus» ultramontano - igual sonaba desentonado que unos sostenedores de la «nación abierta» a todos los hombres que quisieran vivir en libertad presentaran un proyecto de ley dirigido a prohibir de la manera más absoluta el acceso al país de algunas específicas personas. Por cierto, esas personas no eran sino los miembros de las órdenes religiosas poco antes expulsadas de Francia, muchos de los cuales estaban por refugiarse precisamente en la Argentina. Pero esto no quita que tal propuesta, además de desentonar con los principios tantas veces invocados de la «nación abierta», revelara por lo menos un estado de debilidad política e ideal de cuantos la habían presentado[60].

Ahora bien, a la luz de este conjunto consistente de «indicios», resulta hasta descontado que el vínculo que, en el mito de la «nación abierta», había unido la inmigración a la libertad de culto, empezara a hacer cortocircuitos. Es decir, muy pronto la libertad de culto no sólo empezó a percibirse como

un instrumento no apto para resolver la nueva obsesión de la clase dirigente - el refuerzo de la unidad y del sentimiento nacional - sino que más bien a muchos de sus miembros le pareció un principio que, si se aplicaba con criterio demasiado extensivo, favorecería la dispersión de aquella unidad confesional que, a la inversa, empezaba a perfilarse ante sus ojos como un elemento de cohesión al que hubiera sido suicida renunciar. En cambio, la atenuación de ese principio, y una mayor disponibilidad para reconocer el primado del catolicismo como fundamento del carácter nacional, prometían facilitar la nacionalización de los inmigrantes, brindándoles un canal de identificación que el mito nacional liberal de los años ochenta no parecía estar en condiciones de ofrecer.

Por paradójico que pueda parecer, todas las ideas principales sobre las que se fundarían, por un lado la neutralización del imaginario de nación abierta y plural asociado a la libertad de culto, y por el otro, el progresivo camino del catolicismo hacia el centro del mito nacional, se expresaron, antes aún que en los doctos debates sobre el divorcio, en una encendida discusión que tuvo lugar en el Congreso en 1896 sobre un tema que, en rigor, poco o nada tenía que ver ni con la libertad de culto ni con el catolicismo. Aquella sobre el proyecto de ley tendiente a instituir la obligatoriedad de la enseñanza en «idioma nacional» en todas las escuelas de la Capital y los territorios nacionales. Es decir, sobre una cuestión que, como es dable imaginar, no era para nada marginal, tanto desde el punto de vista práctico como desde el punto de vista de los principios, al existir numerosas escuelas creadas y frecuentadas por miembros de distintas colonias extranjeras en las que la enseñanza no se impartía en español, sino en la lengua de los respectivos países de origen. Poco importa aquí que el proyecto de ley no fuera sancionado por el Congreso. Lo que importa mucho más, en cambio, es la naturaleza del choque que se verificó en él entre los más fervientes sostenedores de la «nación abierta» y los que presionaban para nacionalizar al extranjero induciéndolo, u obligándolo, a hacer propios los caracteres de la «nacionalidad» argentina. En efecto, los términos en los que ese choque se planteó entonces, no cambiaron sensiblemente en los años siguientes - a lo sumo se radicalizaron - aunque a menudo, como en el caso de la ley de divorcio, cambiaron los equilibrios políticos y quienes se impusieron fueron sobre todo los segundos.

Cuáles fueran los objetivos perseguidos por los que sostenían el proyecto y a qué «idea de nación» se remitieran para legitimar su necesidad quedó totalmente en claro ya desde la defensa que, ilustrando sus fundamentos al

Congreso, hizo de él el diputado Avellaneda, según el cual era necesario «contribuir a la unidad nacional», sobre todo a través de «la nacionalización del extranjero», el cual se había vuelto ya «un peligro». Y tal «nacionalización» debería hacerse «conservando los atributos de una nación que impone su unidad», y que hace respetar sus caracteres más tradicionales. Ya no bastaba, en suma, «poblar» para «gobernar», sino que hacía falta «poblar de ciudadanos» y naturalmente de ciudadanos compenetrados en la identidad nacional. De lo contrario, la Argentina se convertiría en «una vasta tienda de mercaderes»[61]. Los mismos conceptos expresados por Avellaneda, por otra pare, fueron replicados en el curso del debate por otros numerosos legisladores. Entre ellos el diputado Gómez, que no sólo era un militante católico, sino que había sido el primero - en 1894 - en haber presentado al Congreso un proyecto análogo. Y luego por el diputado Ayarrigaray, que con particular énfasis afirmó que «si queremos formar una nación fuerte, con personalidad y destino propio, debemos pensar en formar lo que se llama el alma de la nación». Y tal «alma» no sería otra que la «unidad moral» de la nación, formada por «la religión, la historia, la raza, el territorio y la lengua», en ese orden[62]. Frente a esos argumentos, a veces expresados de un modo y con tonos que hacían transparentar casi una sensación de pánico frente a la «invasión» extranjera, los ideólogos de la «nación abierta» manifestaron con extraordinario aplomo, y a menudo también con notable eficacia, los principios sobre los que se apoyaba su «mito nacional». «¿Qué significa - se preguntó Gouchon - decir que tenemos la necesidad de impedir la contaminación del alma nacional de todo espíritu extranjero?». «Eliminando la influencia extranjera - se respondió - no queda más que el estado indígena, que es el estado primitivo de la América». ¿Qué era entonces esa «nacionalidad» tan invocada por los sostenedores del proyecto en discusión? En Argentina, la «nacionalidad» no podía considerarse como un elemento de la tradición, como una realidad ya existente que había que preservar, sino que debía crearse por completo. No había motivo para correr a los refugios y alzar barreras: «no temáis - añadió - la confusión de razas y de lenguas. De la Babel, del caos saldrá algún día brillante y nítida la nacionalidad sud-americana»[63]. Y lo mismo pensaba el diputado Vivanco, para el cual lo «que llamamos nacionalidad argentina» estaba apenas en su período «genesíaco», desde el momento en que «el argentino del porvenir» no saldría por voluntad de las leyes sino de la sedimentación de las influencias de gentes diversas[64].

Y sin embargo, si bien se ve, ya no se trataba - como en buena medida había sido en los años ochenta - del conflicto entre los sostenedores de un

«mito nacional» enteramente proyectado hacia el futuro y los sostenedores de la mera conservación y reproducción de la tradición, esencialmente católica. También estos últimos, en el fondo, aun apelando a una «nacionalidad «antigua», a un carácter nacional que suponían preexistiera a la inmigración, no proponían ya simplemente «defenderla», sino que querían más bien imponerla a los criollos y a los inmigrantes como vehículo de integración nacional. Ellos también, en suma - de modo no diverso a como lo habían hecho los liberales progresistas durante el roquismo - contaban con la acción del Estado para «hacer la nación». Por eso el diputado Barroetaveña observó que «si este proyecto - vale decir, el proyecto de enseñanza en «idioma nacional» - llegara a convertirse en ley, sería un primer paso peligroso». «Tras la unidad del idioma - añadió en efecto - [...] se pedirían otras unidades centralistas». Ante todo precisamente «la unidad de fe»[65]. ¿Eran infundados los temores de Barroetaveña? Hasta cierto punto. El proyecto, en efecto, no pasó, pero las ideas que lo habían fundado fructificaron y poco a poco «la unidad de fe» acabó por ocupar una posición cada vez más relevante en el «mito nacional» argentino.

Conclusiones

No diversamente de la «república verdadera», que sólo se parecía de lejos a la «posible» soñada por la generación liberal de 1837, así también la libertad de culto «verdadera», la invocada por la clase dirigente argentina en la época del Centenario como uno de los pilares de la Constitución y del espíritu liberal que la inspiraba, había asumido bajo muchos aspectos un sentido diferente del que le habían asignado los mismos padres constituyentes. Esto no significa que hubiese sido reprobada o que hubiera sufrido atentados o limitaciones explícitas. No obstante, en los hechos había cambiado el modo de percibirla por gran parte de quienes tenían la responsabilidad de guiar a la Argentina. De perno de una «nación abierta», en la cual el derecho de ciudadanía no sería de ninguna manera influido por la fe religiosa, había comenzado a transformarse en mera garantía para las reducidas minorías religiosas de un país que individualizaba en la unidad confesional católica a uno de los elementos decisivos - para muchos directamente el elemento decisivo - para asegurar el orden político, la unidad social y la integración de los inmigrantes. Y aun más, para fortalecer la «nacionalidad» e infundir en la sociedad un profundo sentido de «identidad nacional».

Por cierto, dicho esto es necesario también añadir que no fue en el ámbito del régimen liberal de los decenios entre los dos siglos que se com-

pletó el viaje del catolicismo hacia el centro del mito nacional argentino. O mejor, si tal viaje dio entonces los primeros, decisivos pasos, también es cierto que no se configuró en absoluto como la premisa necesaria de un «monopolio» católico de la «nacionalidad». Muchos otros elementos tuvieron que intervenir para que ese viaje lograra, hacia los años treinta del siglo XX, la configuración de un mito nacional centrado en la confesionalidad de la nación. Vale decir, para que ese mito asumiera un carácter excluyente diametralmente opuesto a la idea de nación sostenida por los liberales progresistas del siglo anterior. Tuvo que acontecer que la Argentina entrara en la época de la democracia electoral de masas, con los conflictos, las movilizaciones y los desafíos a las jerarquías sociales tradicionales que ella implicó. Tuvo que radicalizarse el conflicto social, y con él tuvieron que difundirse las luchas obreras y las ideologías revolucionarias en la Argentina. Y tuvieron que ocurrir muchas otras cosas aún, dentro y fuera del país, destinadas a tener repercusiones decisivas para la conformación de su mito nacional: de la revolución bolchevique a la crisis universal de la democracia liberal hasta el reforzamiento, en el seno de la Iglesia universal y del mundo católico, de un diseño integralista de restauración del orden cristiano, empezando por las «naciones católicas». Pero en todo caso, fue ya en la época liberal que emergieron las extraordinarias contradicciones que acabaron por enterrar el mito de la «nación abierta». La contradicción, por ejemplo, entre una idea de nación que presuponía el pluralismo religioso allí donde en realidad existía un monismo confesional que la inmigración acabaría paradójicamente por reforzar aun más. O bien aquélla entre la unión jurídica entre el Estado y la Iglesia, que las elites liberales no consideraron necesario despedazar juzgándola una garantía de su control sobre un poder concurrente, y el objetivo de crear ya sea un Estado religiosamente neutro ya sea una nacionalidad cuya definición prescindiera en gran medida del elemento religioso. Por no hablar, en fin, de la contradicción entre un mito nacional, el de la nación abierta, por lo general carente de anclajes tradicionales, y una realidad social que precisamente por efecto de la inmigración masiva que dicho mito había incentivado aparecía cada vez más obsesionada por el problema de encontrar un ethos común, una identidad compartida, una trama de valores que robusteciera su esqueleto.

En definitiva, la «identidad nacional» de una nación joven y pobre de tradiciones, y además completamente transformada por un flujo migratorio ingente como ningún pocos en el mundo, a muchos les pareció que sólo se podría forjar si «anclada» a un universo de valores y de creencias religiosas

así como a la unidad de fe de la mayoría de sus habitantes. Fue en virtud de esto que el catolicismo, y hasta la Iglesia misma, adquirieron - y les fue cada vez más reconocida - una función determinante en la definición y tutela de la nacionalidad. Especialmente cuando la ampliación de la movilización social y política hizo más urgente que nunca - a los fines de la «difusión» de la identidad nacional - la invocación de sentimientos comunes a las «elites» y al «pueblo» y, por lo tanto, en primer lugar, de un imaginario religioso compartido por gran parte de los criollos y de los inmigrantes. De «freno» del progreso, en otros términos, que era necesario mantener bajo control para que no obstaculizara la marcha del país hacia la civilización moderna, la tradición católica pasó cada vez más a ser percibida como un elemento cargado de potencialidades en vistas a favorecer la consolidación de la nacionalidad y la integración de los inmigrantes sin revolucionar el orden social tradicional. En tal sentido, las premisas para que el catolicismo se convirtiera en perno de la nacionalidad y asumiera el perfil de una suerte de ideología nacional estaban echadas.

1. Véanse, al respecto, E.J. Hobsbawm, *Nations and Nationalism since 1780. Programme, Myth, Reality, Cambridge*, Cambridge University Press, 1990; para América Latina, las observaciones más agudas en tal sentido en J.C. Chiaramonte, *La formación de los Estados nacionales en Iberoamérica*, en «Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani», 15, 1997, 3a Serie, pp. 143-165.

2. Como se desprende de tal consideración, este trabajo adopta - sobre los orígenes de las naciones y del principio de nacionalidad - la perspectiva de la corriente de estudios a veces definida como «culturalista», en cuyos orígenes se encuentran los textos ya clásicos de E.J. Hobsbawm, T. Ranger (comp.), *The Invention of Tradition*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983; B. Anderson, *Imagined Communities: Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*, London, Verso, 1983; E. Gellner, *Nations and Nationalism*, Oxford, Blackwell, 1983. Corriente según la cual las naciones no habrían surgido históricamente de realidades ontológicas - étnicas, por ejemplo - preexistentes a ellas, sino que más bien habrían sido el fruto de una construcción ideológica. La «invención» de los «mitos» nacionales, en suma, con su rico y arbitrario aparato de tradiciones, símbolos y rituales, aparece en esa perspectiva como un presupuesto ineludible de la nación misma. Para una óptima reseña de las distintas interpretaciones acerca de los orígenes de las naciones cfr. A. Banti, *Su alcuni modelli esplicativi delle origini delle nazioni*, en «Ricerche di Storia Politica», 1, 2000, en prensa, que atribuye a los autores citados la primogenitura de tal «paradigma culturalista».

3. Se remite, al respecto, a la vasta literatura que, en el último decenio, profundizó el nexo que ligaría la naturaleza «pactista» del ancien régime bajo los Habsburgo a la fragmentación del poder político que siguió a la caída del Imperio, pasando por la reacción autonomista americana al diseño centralizador de los Borbones. Un buen ejemplo de esa literatura en F.X. Guerra, *Modernidad e Independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*, Madrid, Mapfre, 1992.

4. Entre los estudios que desarrollan tal perspectiva en el ámbito latinoamericano, véase J. Murilo de Carvalho, *A formaçaõ das almas: o imaginário da República no Brasil*, Saõ Paulo, Companhia das Letras, 1995.

5. El término «modernización» suele ser tan vago e inflacionado como para desaconsejar su empleo. Si aquí se lo usa es para aludir en forma genérica a ese conjunto de procesos de creciente diferenciación y dinamización de determinada sociedad que estaría fuera de lugar describir extensamente.

6. Sobre el cambio en las percepciones del fenómeno migratorio, cfr. T. Halperín Donghi, *¿Para qué la inmigración? Ideología y política inmigratoria en la Argentina (1810-1914)*, en T. Halperín Donghi, *El espejo de la historia. Problemas argentinos y perspectivas latinoamericanas*, Buenos Aires, 1998, 2a ed., pp. 189-238 (la primera edición es de 1976).

7. Se extiende aquí a los «mitos nacionales» la clave interpretativa adoptada para las ideologías por M. Freeden, *Ideologies and Political Theory: a Conceptual Approach*, Oxford, Clarendon, 1998.

8. Se remite, al respecto, a N. Botana, *Alberdi, Sarmiento y las ideas de su tiempo*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1995, 2a edición.

9. Cfr. al respecto, N. Matteucci, *Lo Stato moderno. Lessico e discorsi*, Bologna, Il Mulino, 1993.

10. Las mismas «ambigüedades y debilidades» son evidentes también en el caso chileno, cfr. S. Collier, *Religious Freedom, Clericalism, and Anticlericalism in Chile, 1820-1920*, en R. Helmstadter (comp.), *Freedom and Religion in the Nineteenth Century*, Stanford, Stanford University Press, 1997, pp. 302-338; y también lo son en el caso brasileño, aunque precisa-

mente en esta época hubiera sido sancionada en él la separación jurídica entre el Estado y la Iglesia, la cual no impidió el gradual reemerger del catolicismo como fundamento del «mito nacional», especialmente entre las masas, cfr. C.F.G. de Groot, *Brazilian Catholicism and the Ultramontane Reform*, 1850-1930, Amsterdam, CEDLA, 1995.

11. Sobre las «dos concepciones» de libertad observaciones particularmente agudas en J.O. Ellens, *Which Freedom for Early Victorian Britain?*, en R. Helmstadter (ed.), *op. cit.*, pp. 87-119.

12. N.R. Botana, E. Gallo, *De la República posible a la República verdadera (1880-1910)*, Buenos Aires, Ariel, 1997.

13. Acerca del carácter «ecléctico» de la Constitución de 1853 véase *Estudio preliminar*, en N.R. Botana, E. Gallo, *op. cit.*, pp. 13-123.

14. Sobre el rol decisivo del Estado en la «invención» de la nacionalidad insiste sobre todo E.J. Hobsbawm, *op. cit*.

15. Tal perspectiva, en clave abiertamente apologética de las posiciones católicas, es la adoptada, en sede historiográfica, por N.T. Auza, *Católicos y liberales en la generación del Ochenta*, Buenos Aires, Ediciones Culturales Argentina, 1975.

16. *Diario de Sesiones, Cámara de Diputados* (en adelante: Diputados), sesión del 13 de julio de 1883, p. 576.

17. Diputados, 12 de julio de 1883, p. 540.

18. R. Di Stefano, *Magistri clericorum. Estudios eclesiásticos e identidades sacerdotales en Buenos Aires a fines de la época colonial*, en «Anuario del IEHS», 12, 1997, pp. 177-195.

19. Diputados, 12 de julio de 1883, p. 533 y 6 de julio de 1883, p. 501.

20. Diputados, 16 de agosto de 1881 y 6 de julio de 1883, p. 884 y p. 507.

21. *Diario de Sesiones, Cámara de Senadores* (en adelante: Senadores), sesión del 1º de septiembre de 1888, p. 352.

22. Diputados, 6 de julio de 1883, p. 507. Los mismos conceptos en Pizarro, Senadores. 1º de septiembre de 1888, p. 348.

23. Las manifestaciones de los diputados católicos en tal sentido, especialmente en los debates parlamentarios de los años ochenta, fueron innumerables. Sobre los orígenes y motivaciones teológicas y filosóficas de las posiciones católicas véase A. Ivereigh, *Catholicism and Politics in Argentina, 1810-1960*, London, St. Martin's Press, 1995, que las asume íntegramente.

24. Diputados, 6 de julio de 1883, p. 496.

25. Senadores, 6 de septiembre de 1888, p. 397.

26. Diputados, 6 de julio, p. 491 y 11 de julio de 1883, p. 522 y 529.

27. Para el empleo explícito de la expresión «nación católica», cfr. la intervención del senador Pizarro en Senadores, 4 de septiembre de 1888, p. 361.

28. Que ello fuera expresamente consecuencia de la naturaleza «católica» de la Constitución fue expresado, por ejemplo, por el senador Pizarro, cfr. Senadores, 4 de septiembre de 1888, p. 371.

29. Diputados, 11 de julio de 1883, p. 527 y Senadores, 18 de octubre de 1882, p. 952.

30. Las expresiones «liberal « y «católico» fueron naturalmente agregadas por el Autor.

31. Diputados, 14 de julio de 1883, p. 613.

32. Diputados, 12 de julio de 1883, pp. 538-541. La defensa de la libertad de culto como

arquitrabe de la «nación abierta» liberal también en Wilde, cfr. Diputados, 13 de julio de 1883, p. 559.

33. Diputados, 6 de julio de 1883, p. 489 y 12 de julio de 1883, p. 550; idénticos conceptos expresó también Achával Rodríguez, cfr. Diputados, 14 de julio de 1883, p. 598.

34. Para esta última afirmación, véase la intervención del diputado Alvear en Diputados, 12 de julio de 1883, p. 550; las palabras de Pizarro en Senadores, 4 de septiembre de 1888, p. 364; conceptos análogos fueron expresados por Achával Rodríguez, Diputados, 14 de julio de 1883, p. 606.

35. Senadores, 4 de septiembre de 1888, p. 363.

36. Véase al respecto, L.A. Bertoni, *Construir la nacionalidad: héroes, estatuas y fiestas patrias, 1887-1991*, en «Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. E. Ravignani», 5, 1992, 3a Serie, pp. 77-111.

37. Diputados, 11 de julio de 1888, p. 229 y 19 de agosto de 1889, p. 411.

38. Diputados, 6, 11 y nuevamente 6 de julio de 1883, pp. 501, 516, 490.

39. Véase la intervención de Civit en tal sentido, Diputados, 9 de octubre de 1884, p. 278.

40. Sobre Wilde, cfr. Diputados, 13 de julio de 1883, p. 567; Lugones en Diputados, 14 de julio de 1883, p. 591.

41. Cfr., respectivamente, Senadores, 26 de junio de 1884, pp. 96-97 y 5 de julio de 1884, p. 195.

42. Senadores, 11 de septiembre de 1888, p. 415.

43. No es casual que aquí se cite el contraste entre «naciones civilizadas» y «naciones católicas». En tales términos, en efecto, la cuestión emergió más y más veces durante el debate sobre el divorcio, por ejemplo, de manera explícita, en la intervención del diputado Padilla, en Diputados, 27 de agosto de 1902, p. 681. Lo que los liberales doctrinarios conjuraban – la conservación de la tradición hispana – los sostenedores de la causa católica empezaban a reivindicar abiertamente, como en el caso del diputado Galiano, Diputados, 20 de agosto de 1902, p. 623.

44. El mismo Lugones reconocía que había una mayoría parlamentaria en principio favorable al divorcio, cfr. Diputados, 28 de agosto de 1902, p. 694; no obstante ello, el proyecto acabó por ser rechazado. El tema de su «no oportunidad», más aún que el de su eventual «injusticia», así como el temor por el atentado que el mismo causaría a la «fisonomía moral» de la nación afloró más veces en el curso del largo debate. Precisamente de «fisonomía moral» de la Argentina, centrada en la catolicidad de su «carácter» nacional insistió el diputado Avellaneda, cfr. Diputados, 2 de septiembre de 1902, p. 744.

45. Sobre tales vínculos, cfr. N.T. Auza, *op. cit.*, cap. XXII.

46. El mensaje de 1893 en Senadores, 12 de mayo de 1893, pp. 22-23. Antes aún del ascenso a la presidencia de Sáenz Peña, en realidad, el ministro de Justicia e Instrucción Pública del presidente Pellegrini, había exaltado con acentos nuevos la acción religiosa y patriótica al mismo tiempo de los misioneros, especialmente en el sur del país, cfr. Senadores, 16 de noviembre de 1891, p. 1029.

47. Típica fue la reivindicación en tal sentido que hizo el diputado Galiano durante el debate sobre el divorcio, cfr. Diputados, 20 de agosto de 1902, p. 623.

48. Considérese, a título de ejemplo, que a fines de 1890 el Poder Ejecutivo se asoció y

contribuyó a las ceremonias de coronación de la Virgen del Valle de Catamarca, y dos años más tarde a aquéllas de coronación de N.S. de los Milagros de Cordoba. Cfr., respectivamente, Senadores, 9 de mayo de 1891, p. 21, y 12 de mayo de 1893, p. 23. Tal fenómeno alcanzó su culminación en el nuevo siglo, cuando la «romanización» y «nacionalización» de la devoción popular encontraron acabada expresión en el culto a la Virgen de Luján y en las peregrinaciones a su santuario.

49. En sus numerosas intervenciones, especialmente en los debates sobre los presupuestos anuales del Culto, Castro no ocultó nunca ejercer una suerte de «derecho de testimonio», sin ninguna pretensión de influir sobre las decisiones de un Congreso ya del todo impermeable a los temas del anticlericalismo. Para un ejemplo de sus caballitos de batalla, cfr. Diputados, 16 de junio de 1893, pp. 132-133.

50. El texto del decreto en Diputados, 21 de agosto de 1908, p. 885.

51. La interpelación del diputado Orzábal en Diputados, 28 de mayo de 1906, pp. 145-147.

52. La respuesta del Ministro a la interpelación en Diputados, 4 de junio de 1906, pp. 189-198.

53. Véase al respecto, la intervención del diputado del Barco, Diputados, 28 de octubre de 1908, p. 20.

54. Precisamente la ausencia de «posteridad», per ejemplo, inducía al diputado Ayarrigaray a juzgar «prematura» la erección de un panteón nacional, cfr. Diputados, 28 de octubre de 1908, p. 19.

55. Sobre la primera, breve experiencia de partido católico - la Unión Católica - véase N.T. Auza, *Los católicos argentinos, su experiencia política y social*, Buenos Aires 1984, Claretiana, pp. 23-38.

56. La intervención de Barroetaveña en Diputados, 9 de septiembre de 1896, p. 796; conceptos análogos fueron expresados por el diputado Gouchon, Diputados, 4 de septiembre de 1896, p. 759.

57. Cfr. J.M. Ghio, *Catholic Church and Politics in Argentina (1880-1989)*, PhD. Dissertation, New York, Columbia University, 1995, p. 53.

58. La intervención de Castro en Diputados, 26 de mayo de 1905, p. 368; conceptos aún más perentorios en tal sentido expresó Gouchon, en Diputados, 26 de mayo de 1905, p. 372.

59. La intervención de Uriburu en Diputados, 26 de mayo de 1905, p. 369; posiciones menos netas, pero análogas a las de Uriburu, fueron expresadas también por el diputado Argerich, en Diputados, 26 de mayo de 1905, p. 374.

60. Véase al respecto, el proyecto de ley presentado por el diputado Lacasa, en Diputados, 1 de julio de 1903, pp. 208-210. De la conciencia de muchos liberales del estado de debilidad en la que se encontraban frente al «avance» de la Iglesia – dicho sea de paso – existen innumerables ejemplos en los debates de los años entre el ochocientos y el novecientos.

61. El discurso de Avellaneda en Diputados, 4 de septiembre de 1896, pp.752-756. Sobre los antecedentes de este proyecto de ley cfr. L.A. Bertoni, *Nacionalidad o cosmpolitismo. La cuestión de las escuelas de las colectividades extranjeras a fines del siglo XIX*, en «Anuario del IHES», 11, 1996, pp. 179-199.

62. El discurso de Gómez en Diputados, 4 de septiembre de 1896, pp. 762-768; el de Ayarrigaray en Diputados, 7 de septiembre de 1896, pp.785-791.

63. La intervención de Gouchon en Diputados, 7 de septiembre de 1896, pp. 771-779.

64. Diputados, 7 de septiembre de 1896, pp. 782-783.

65. Cfr. Diputados, 9 de septiembre de 1896, p. 807.

Daniela Traffano

«Y EL REGISTRO CIVIL NO ES MÁS QUE UN ENGAÑO DEL GOBIERNO...». SOCIEDAD CIVIL E IGLESIA FRENTE A UN NUEVO REGISTRO DE LOS DATOS VITALES: OAXACA EN LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XIX

El presente trabajo tiene como objetivo principal estudiar la introducción del orden liberal en la sociedad indígena rural partiendo de la hipótesis de que aquella ejerció una presencia activa y receptiva frente a los estímulos políticos, económicos y sociales que llegaban desde el exterior de las comunidades.

Para sustentar esa hipótesis voy a analizar cómo, a partir de la relación que existió entre Iglesia y sociedad civil en la segunda mitad del siglo XIX, las comunidades indígenas por un lado y los individuos por el otro, reaccionaron a la política federal y estatal, en particular a la secularización del matrimonio y a la introducción del Registro Civil.

La investigación se ocupa de la Diócesis de Oaxaca durante la segunda mitad del siglo XIX dedicando unas cuantas paginas previas al estudio de caso, las que servirán para ubicar al lector en el tema abordado y la política e iniciativa legislativa federal del periodo. Los protagonistas del estudio son, por una parte, la Iglesia (considerada como Institución) y sus representantes, y por la otra la sociedad civil; entendida como todos los componentes de las comunidades indígenas en conjunto, así como las autoridades y los individuos.

El instrumento que nos permitirá el análisis de esta relación se compone de una serie de casos determinados por las exigencias de la burocracia eclesiástica y civil, casos donde se encuentran los móviles de las relaciones, los términos de los contactos, el desarrollo de la comunicación y, en ocasiones, la conclusión de las controversias. Finalmente, estos ejemplos dan razón de distintas dinámicas políticas existentes entre la Iglesia y la colectividad, y la Iglesias y los sujetos.

1. Las medidas legislativas nacionales y la reacción de la Iglesia

Como muchos elementos teóricos del liberalismo mexicano y muchas iniciativas legislativas del siglo XIX, el Registro Civil y la institución del matrimonio civil tienen sus antecedentes en las teorías y las políticas europeas de finales del siglo XVIII y principio del XIX.

Uno de los postulados ideológicos más interesantes aportados, por ejem-

plo, por la Revolución Francesa fue la separación de la Iglesia y el Estado y la secularización de las funciones civiles eclesiásticas. Como resultado de ello los revolucionarios franceses crearon el registro de los actos privados trascendentes, es decir de los nacimientos, matrimonios y defunciones.

En relación al matrimonio, la Constitución francesa en su titulo II, articulo 7º, señalaba: «La ley únicamente considera el matrimonio como un contrato civil», concluyendo que un acuerdo de voluntades llevaba implícito también la facultad de ponerle término por medio de un nuevo acuerdo. Así lo confirmaron distintas leyes del divorcio.

Respecto al Registro Civil, el Código de Napoleón de 1804 dio el marco de referencia en cuyas concepciones se inspirarían gran parte de los países de occidente. En particular, de los artículos 34 al 107 que regulaban los actos registrados determinando que cada uno de ellos debía ser testificado ante un funcionario publico; que este tendría la obligación de extender el comprobante y levantar un acta así como de cuidar y conservar los libros de registro. Finalmente establecía que los registros tendrían fuerza probatoria y prohibía que los ministros de cualquier culto celebraran el acto antes que la autoridad estatal[1].

En el México independiente, José María Luis Mora apoyó en 1833 a los reformadores Gómez Farías y Quintana Roo que planteaban la independencia completa del poder civil del poder espiritual. Tal separación de la Iglesia del Estado significaba la expulsión del poder de la Iglesia de todos los campos temporales o civiles y al mismo tiempo, que el gobierno protegería a la religión católica. Los reformadores del 1833 elaboraron un programa que limitara el poder político y económico de la Iglesia, en el que encontramos por ejemplo, la ley del 27 de octubre que eliminando la obligación civil al pago, convertía el diezmo en una contribución únicamente voluntaria. Entre las muchas iniciativas que llegaron a aplicar o simplemente a elaborar, se encuentran el establecimiento de un registro civil de estadísticas vitales, del matrimonio civil y de los cementerios municipales que, funcionales a la creación de una administración moderna y racionalizada, tenían que plantear una reglamentación del estado civil de las personas así como ya se había puesto en práctica en la mayor parte de las naciones de la Europa católica[2].

Solo la siguiente generación de reformadores, poco más de veinte años después, pudo retomar el tema del Registro Civil llegando a formular una ley orgánica del registro del estado civil en enero de 1857 por iniciativa del presidente sustituto de la República, Ignacio Comonfort. Esta ley realmente nunca entró en vigor, sin embargo, testimonia la presencia de este tema

entre las prioridades del gobierno liberal y se puede considerar un interesante antecedente de la nueva ley que entró en vigor dos años más tarde.

Es en el mes de julio de 1859, desde Veracruz, cuando Juárez, poco antes de expedir las Leyes de Reforma, las justifica en un discurso dirigido a la Nación afirmando, a propósito del Registro Civil, que

> es, sin duda, una de la medidas que con urgencia reclama nuestra sociedad, para quitar al clero esa forzosa y exclusiva intervención que hasta ahora ejerce en los principales actos de la vida de los ciudadanos y, por lo mismo, el Gobierno tiene la resolución de que se adopte esa reforma, conquistando definitivamente el gran principio que tal medida debe llevar por objeto, esto es, estableciendo que una vez celebrados esos actos ante la autoridad civil, surtan ya todos sus efectos legales[3].

Como es de común conocimiento, la premisa filosófica y legislativa de la política liberal de Juárez se encuentra en la primera de las leyes propiamente dichas de Reforma que, decretada el 12 de aquel mismo mes, nacionalizaba los bienes del clero y que, en su articulo 3º, definía la perfecta independencia entre los negocios del Estado y los negocios puramente eclesiásticos. Esta premisa marcó y, de alguna manera, definió el carácter de las leyes sobre el Matrimonio Civil, el Estado Civil de la Persona y la Secularización de los cementerios, expeditas todas en los diez días siguientes. Estas se presentaban estrechamente relacionas entre si por ser las lógicas y primeras consecuencias de la separación de los poderes civil y eclesiástico y por reglamentar el estado civil de los ciudadanos «en contra» de un monopolio, hasta entonces, manejado exclusivamente por la Iglesia.

En relación a la ley del matrimonio civil, Juárez aclara que

> por la independencia declarada de los negocios civiles del Estado, respecto de los eclesiásticos, ha cesado la delegación que el soberano había hecho al clero para que con sólo su intervención en el matrimonio este contrato surtiera todos sus efectos civiles; que resumiendo todo el ejercicio del poder en el soberano, este debe cuidar de que un contrato tan importante como el matrimonio se celebre con todas las solemnidades que juzgue convenientes a su validez y firmeza, y que el cumplimiento de éstas le conste de un modo directo y autentico.

Por lo tanto decreta que «el matrimonio es un contrato civil que se contrae lícita y válidamente ante la autoridad civil»[4].

Estas afirmaciones negaban el carácter sacramental al matrimonio y le asignaban el de contrato civil que, para su validez, requería de determinados requisitos como el de celebrarse ante la autoridad civil. Se siguió respetando la indisolubilidad del matrimonio impuesta por la Iglesia pero se impuso

una serie de modalidades que permitirían la separación física de los cónyuges. Estas dejaban vigente la prohibición de volver a contraer nuevo matrimonio, a menos que alguno de los cónyuges muriera. La citada ley contemplaba los impedimentos para celebrar el contrato civil así como los lineamentos que debían seguirse para contraerlo. Una vez concluido al acto, se tenía que levantar el acta correspondiente que, firmada por los esposos y sus testigos y autorizada por el encargado del Registro Civil y el alcalde asociado, se debía asentar en un libro especial; los documentos expedidos por los Oficiales del Registro Civil en ejercicio de sus funciones tenían la fuerza legal suficiente para probar el estado civil de una persona, en un juicio determinado o fuera de él.

Lo trascendental de esta ley fue el haber desconocido legalmente cualquier otro matrimonio que no se hubiese celebrado conforme las reglas antes descritas, obligando con ello a la estricta observancia de sus términos, aunque aclaraba que los casados en regla con este ordenamiento, podían recibir las bendiciones de los ministros de su culto[5].

La Ley sobre el Matrimonio Civil se complementó con los artículos 25 al 36 de la siguiente ley expedida por Juárez el 28 de julio, que disponía sobre el estado civil de las personas. Inspirado por los mismos principios, en la introducción al decreto, el Presidente interino constitucional de la República, consideraba que

> para perfeccionar la independencia en que deben permanecer reciprocamente el Estado y la Iglesia, no puede ya encomendarse a ésta por aquél el registro que había tenido del nacimiento, matrimonio y fallecimiento de las personas, registros cuyos datos eran los únicos que servían para establecer en todas las aplicaciones prácticas de la vida el estado civil de las personas; que la sociedad civil no podrá tener las constancias que más le importan sobre el estado de las personas, si no hubiese autoridad ante la que aquellas se hiciesen registrar y hacer valer[6].

De aquí la necesidad de expedir la ley que estableció en toda la República la existencia de los jueces del estado civil que tendrían a cargo la averiguación y modo de hacer constar el estado civil de todos los mexicanos y extranjeros residentes en el territorio nacional, por cuanto concierne a su nacimiento, adopción, arrogación, reconocimiento, matrimonio y fallecimiento. Se establecía, entre otras importantes disposiciones, la de llevar por duplicado tres libros del Registro Civil en donde se contuvieran los 6 actos del estado civil señalados, de los cuales en uno se asentaban las actas originales y en el otro las copias respectivas.

No fue hasta el final de 1860 que las leyes fueron publicadas formal-

mente y al principio del siguiente año que, terminada la guerra, el Registro Civil empezó a funcionar en varios Estados de la República.

Como era de esperarse, la política liberal y sus iniciativas legislativas suscitaron una dura y cerrada reacción de la Iglesia que provocó confusión y conflicto en la sociedad civil en general y más aún entre sus fieles.

Es aquí indispensable retomar la Constitución de 1857, en particular el artículo 121 que imponía, con amenaza de pérdida del empleo en caso de negativa que, «todo funcionario público, antes de tomar posesión de su encargo» prestara juramento de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanasen. Este articulo y otros más[7], provocaron, por parte de los obispos del país, la amenaza de excomulgar todos los que hubiesen jurado la Constitución, negándoles, al mismo tiempo, todos los sacramentos, incluida la extremaunción. Los «traidores» no serían sepultados en tierra consagrada y no se aceptarían limosnas ni misas por el descanso de sus almas. Los oficiales o jueces del Registro Civil evidentemente entraban en la categoría de «funcionario publico» y por lo tanto estaban sujetos a las represalias de las autoridades eclesiásticas.

Para poder regresar a los brazos de la Iglesia, el arrepentido tenía que retractar su protesta frente a dos testigos y, en este caso, tales condiciones determinaban la pérdida del empleo en la administración. En situaciones límites los sujetos podían protestar declarando al mismo tiempo no perjudicar su fe; sin embargo esta condición presuponía infidelidad a la Constitución, una postura realmente inaceptable para el Gobierno.

Los fieles devotos que, al mismo tiempo, eran buenos ciudadanos no tenían salida. Algunos protestaron y se retractaron para recibir la absolución, volviendo a protestar más tarde, otros buscaron a un sacerdote para que los absolviera a pesar de su protesta, unos más, decidieron perder el empleo antes que enfrentarse a la Iglesia.

Los sacerdotes, por su parte, si concedían la absolución sin exigir la retractación corrían el riesgo de ser suspendidos de sus funciones; en realidad muchos sacerdotes se negaron a escuchar confesiones, celebrar matrimonios y sepultar a quienes habían protestado o comprado bienes de la Iglesia.

Naturalmente, también el Registro Civil por sí mismo, provocó muchos problemas y el clero impuso dificultades en la administración de los sacramentos a quienes cumplían con sus leyes. Este era un importante problema personal, pero insignificante desde el punto de vista oficial. El interés de los funcionarios federales estaba en hacer cumplir la ley; si por causa de ésta surgían diferencias entre un sacerdote y una pareja que deseaba

una boda religiosa aparte de la civil, este era un problema entre ellos, las autoridades seculares no debían intervenir. Sin embargo, pese a la separación de la Iglesia y el Estado, los funcionarios del gobierno no permitirían que el clero incitara el pueblo contra las leyes ni la retractación del juramento a la Constitución para administrar los sacramentos[8].

De hecho se verificaron casos de infracción a la ley por parte de ambas facciones: los sacerdotes seguían oponiéndose a las reglas y a impulsar el odio de la población hacia aquéllas, mientras que algunos funcionarios públicos no seguían el reglamento, sobretodo en casos de estadísticas vitales. Algunos gobernadores exigieron que los sacramentos del bautizo y del matrimonio se administraran solamente después de que los ciudadanos hubiesen pasado por el registro civil. Al mismo tiempo el clero seguía despreciando las Leyes de Reforma negando los sacramentos a quienes habían respetado las reglas impuestas por los mismos gobernadores o excomulgando quienes habían obedecido a los dictámenes del registro civil; esta conducta propició que el Gobierno dispusiera de la persecución de los delitos en contra del orden público.

El problema del comportamiento del clero se había presentado desde los tiempos de la independencia; en el 1833 el Gobierno publicaba una circular para recordar «a las autoridades eclesiásticas la vigilancia acerca de que el clero secular y regular no trate ni predique sobre asuntos políticos»[9]. El objetivo principal era establecer y conservar la paz y el orden público, para eso era necesario controlar que los religiosos no hablasen ni predicasen en los púlpitos palabras escandalosas tocantes al Gobierno o que pudiesen crear pasiones o disturbios en contra de los funcionarios públicos. Con ese fin, las Autoridades eclesiásticas debían encargarse de verificar que el clero no predicara a sus fieles sobre materias y sistemas políticos y que se limitara a exhortar y enseñar las verdades de la moral y del Evangelio, dirigidas a perfeccionar las costumbres y hacer amable y fácil la práctica de las virtudes cristianas[10].

Con la definitiva separación entre Iglesia y Estado, la promulgación de las Leyes de Reforma y la consecuente reacción de la Iglesia, el problema se había agravado tanto que el Gobierno, en distintos momentos, había tomado iniciativas legislativas para garantizar la puntual observancia de sus Leyes. De hecho en la misma ley del 12 de julio del 1859 el artículo 23 castigaba a los que directa o indirectamente se oponían o enervían el cumplimiento de esa ley. El artículo 23 de la ley del 4 de diciembre de 1860 castigaba al ministro de un culto que en el ejercicio de sus funciones, ordenaba la ejecución de un delito o exhorto de cometerlo y finalmente, el articulo 1º de

la ley de 30 de agosto de 1862 disponía que los sacerdote de un culto que, abusando de su ministerio exitasen el odio o desprecio contra las leyes o el Gobierno, se castigasen con la pena de uno a tres años de prisión[11].

El periodo del II Imperio no constituyó para el Registro Civil, un momento de fractura en cuanto Maximiliano decidió mantener vigentes las Leyes de Reforma y, en noviembre de 1865, decretó la Ley del Registro del Estado Civil cuyo paralelismo con la ley expedita por Juárez resultó evidente. En ella se enumeraban los mismos actos del estado civil regulados por la ley de 1859, prescribiéndose los mismos tres libros con sus duplicados para inscribirlos y señalaba que los alcaldes eran los encargados de las funciones registrales bajo el nombre de Oficiales de Registro Civil. Además otorgaba el carácter de contrato civil al matrimonio e indicaba la obligación para los sacerdotes de no celebrar ningún matrimonio eclesiástico hasta que los solicitantes comprobaran que previamente habían contraído matrimonio civil.

Ese tipo de subordinación al poder civil provocó, una vez más, la reacción de las autoridades eclesiásticas. Ese mismo año el arzobispo de México enviaba a sus párrocos una circular en la que comunicaba unas instrucciones para «con las parejas» aclarando que

> no se exija la constancia de haber llenado los requisitos del registro civil; pero que sí se de tiempo á que los interesados la presenten porque lo que importa es evitar á toda costa los actos positivos y permanecer meramente pasivos en la ejecución de la ley, dejándola exclusivamente a cargo de los particulares[12].

Y unos meses después, en una Instrucción acerca del matrimonio civil de la Sagrada Penitenciaria Apostólica, la autoridad eclesiástica insiste en que

> el llamado contrato civil del matrimonio es ya un mal que amenaza contaminar con sus funestas consecuencias la familia y la sociedad….Sin embargo aunque el verdadero matrimonio de los fieles únicamente se celebra según lo prescrito por el Concilio de Trento, ante el párroco y dos testigos, para evitar vejaciones y penas y para el bien de la prole que de otro modo no sería reconocida como legitima por la autoridad laica y para evitar también el peligro de poligamia, se considera oportuno y conveniente que los mismos fieles, después de haber contraído legítimamente matrimonio ante la Iglesia, se presenten a llevar el requisito impuesto por la ley…Por las mismas causas jamas para cooperar á la ejecución de tan injusta ley los párrocos no deberán admitir indiferentemente a la celebración del matrimonio ante la Iglesia a aquellos fieles que por prohibición de la ley no serían después admitidos al acto civil, y por lo mismo, no reconocidos como legítimos cónyuges…Pero si es oportuno y conveniente que los fieles, presentándose al acto civil, se den a conocer por legítimos cónyuges ante la ley, no deben jamas hacer esto, sin haber antes celebrado el matrimonio católico[13].

Un año más tarde, caído el Imperio y restaurada la República, Juárez expidió un decreto mediante el cual se declaraban revalidados los nacimientos, matrimonios y defunciones celebrados durante la Intervención Francesa. El trece de diciembre de 1867 fue publicado el decreto gubernamental que promulgaba el Código Civil de 1870 que, en su Libro Primero del Título Cuarto, reglamentaba las actas del estado civil, es decir, el nacimiento, el reconocimiento de hijos, la tutela, la emancipación, el matrimonio y la muerte.

Como se ha visto hasta ahora, las iniciativas legislativas liberales conllevaban la reacción (en la mayoría de los casos hostil) del clero, que a su vez provocaba una fuerte preocupación entre las autoridades civiles. En una circular del 1868 el Gobierno recomienda, una vez más, a sus representantes, que cuiden de la eficaz observancia de las leyes en cuanto

> el clero está aún mal avenido con la Reforma y no cesa de hostilizarla por cuantos medios encuentra; fecundo en recursos, ha abusado de la libertad que la ley le deja en el ejercicio de su ministerio, y en muchas parte de la República, ese abuso se ha llevado hasta el escándalo...La independencia de la Iglesia, que deja a los ministros de los cultos la libertad de arreglar, según sus creencias, sus actos religiosos, no permite, de seguro, a ninguno de ellos, que conspire contra el orden público, que predique contra la observancia de la ley, que haga del desprecio de esta una virtud. El Gobierno reputa a cada uno de esos actos del clero un delito más o menos grave en el orden civil, y sin pisar siquiera el umbral de los templos, cree de su absoluta competencia ordenar que esos delitos no queden sin castigo, porque en ello no se trata de actos meramente religiosos, sino de delitos que afectan el orden publico y que caen bajo el dominio de la autoridad civil[14].

A la muerte de Juárez, su sucesor el presidente Lerdo de Tejada, se ocupó de incorporar al texto constitucional y a la legislación ordinaria los aspectos fundamentales de las Leyes de Reforma. El 25 de septiembre de 1873 se adicionaron y reformaron los artículos primero al quinto de la Ley Fundamental. El artículo 2° de la Constitución quedó declarando: «El matrimonio es un contrato civil. Este y los demás actos del estado civil de las personas, son de la exclusiva competencia de los funcionarios y autoridades del orden civil, en los términos previstos por las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan».

El 14 de diciembre del siguiente año, se dictó una serie de disposiciones para normar los dispositivos constitucionales que abarcaban los aspectos de la Reforma y se formuló una ley compuesta de 29 artículos tres de los cuales estaban dedicados a la reglamentación del Registro Civil. En este sentido, su innovación más importante fue el otorgamiento a los congresos

locales de la facultad de normar y legislar en todo lo relativo al registro del estado civil de las personas fijando, al mismo tiempo, los lineamientos generales a que estas deberían de someterse al momento de regular de manera especifica el Registro Civil. Es interesante notar que, una vez más, la autoridad civil preocupada por la reacción del clero, dedica todo un articulo (el n° 11) de la misma ley a reglamentar los casos en los que los ministros de los cultos en sus discursos, aconsejan desobedecer a las leyes o provocan algún crimen o delito. Allí «el autor del discurso, quedará sometido a lo dispuesto en el artículo sexto, capitulo octavo, libro tercero del Código Penal que se declara vigente en el caso para toda la República»[15].

Frente a tal posición gubernamental, la Iglesia no dejó de expresar su contrariedad intentando, sin embargo, encontrar una solución que permitiera a los fieles cumplir con las leyes civiles y seguir ocupando un lugar en su seno.

En una serie de Resoluciones propuestas por el obispo de Puebla a finales de1890 se lee que

> la Iglesia siempre detesta el acto llamado matrimonio civil, en cuanto por él se pretende la unión legítima y conyugal; más lo tolera como ceremonia puramente civil, por la que los católicos ó ya casados ó que van á casarse religiosamente, proveen á sus intereses y á los de sus hijos… (Para eso) el párroco debe exhortar y aun exigir á sus feligreses que cumplan con la ceremonia civil en obvio de males que, de no hacerlo así, se seguirán respecto a las herencias, ilegitimidad de los hijos, etc., por no reconocer la ley civil en matrimonio canónico. ¿Y qué hará el párroco con los ya casados civilmente? Hará lo posible para legalizar su torpe, escandaloso y abominable concubinato, absolviendolos, con la debida autorización, de la excomunión que contrajeron si creyeron que estuvieron bien casados: ó si solo tuvieron el matrimonio civil, como mera ceremonia, advertirles lo mal que hicieron, y luego proceder al matrimonio mejor que a separarlos, porque eso ofrece graves inconvenientes[16].

Finalmente, frente al problema de los niños que necesitan urgentemente el Santo Bautismo pero que no pueden ser previamente registrados civilmente, el obispo aconseja, a los párrocos que corren el riesgo de incurrir en las penas establecidas por las leyes civiles, de:

> bautizar privatamente, urgiendo el peligro de muerte, amonestando a los padres naturales, si la criatura sobreviviere, que antes que transcurran dos meses la presenten para suplir las ceremonias […]. Si esto no es practicable ni queda otro recursos, según el lugar y las circunstancias, no hay más que resignarse al sufrimiento y bautizarlo[17].

2. La ley en el Estado: acción y reacción del Obispado de Oaxaca

En Oaxaca, el Registro Civil entró en vigor el 18 de marzo de 1861, en virtud de un decreto del Gobierno local del 11 de enero, y en la capital el 6 de abril del mismo año se levantaba la primera acta de nacimiento. A final del año en su relación frente al congreso del Estado, el gobernador notifica la introducción del Registro Civil y, repitiendo los lemas de la retórica oficial, presenta el tema afirmando que

> Independientes la Iglesia y el Estado, dejó este de tener en los archivos parroquiales la intervención que antes ejercía. De tiempo atrás la autoridad pública tenía que mendigar del clero los importantes datos estadísticos que servían de base á la administración, y de ahí que muchas veces aquellos fueran incompletos y que las más se resintieran de la voluntad caprichosa de los depositarios.

La autoridad publica no conocía los actos civiles del hombre: el nacimiento, el matrimonio y la muerte de los hijos de México eran hechos ignorados; y como no siempre se verificaban aquellos con el conocimiento del poder eclesiástico, resultaba que ni aun quedaban datos bastantes que servirán de norma para posteriores combinaciones[18].

Presentando a continuación las dificultades que el ejecutivo había encontrado para la aplicación de esta importante institución, señala que «los padres no inscriben el nacimiento de sus hijos, los que pretenden casarse no manifiestan su voluntad al juez del estado civil, y los deudos de los que mueren tampoco quieren que se registre ese acto en los libros respectivos»[19]. La responsabilidad de esta situación es de los «curas fanáticos que dominan los pueblos tímidos por costumbre y sojuzgados por audaces reaccionarios». Así que para destruir la influencia del clero, que ha llamado heregía al registro civil, se hizo uso de

> la prensa; para crear esperanzas á los ciudadanos, aniquilando temores infundados y falsas preocupaciones, se les ilustra convenientemente, se imponen pequeñas multas á los que no cumplen con las prescripciones de la ley, y se declaran nulos los matrimonios que se celebren y los demás actos civiles que se ejecuten; y para fundar el registro en los pueblos del Estado, se han pedido á los jefes políticos noticias de las cantidades con que puedan contribuir los municipios respectivos para subvenir á los gastos que demanda la mejora[20].

Unos años más tarde, ya restaurada la República, el Gobierno del estado anuncia que «las resistencias y las dificultades que el clero había puesto en los años anteriores, han desaparecido casi totalmente y que el registro civil de los ciudadanos, con relación a los actos de la vida social y natural,

debe considerarse establecido y respetado entre los oaxaqueños»[21].

Finalmente, en 1870 Félix Díaz, en aquel período de jefe del Estado, confirma en su relación oficial que las dificultades en la institución del Registro están desapareciendo y, que los datos numéricos recogidos gracias a su existencia, testimonian un interesante crecimiento de la población. La información tiene su trascendencia y es el mismo gobernador que señala

Estos hechos, que a primera vista parecen de poca importancia, constituyen sin embargo un porvenir de fuerza y de grandeza para el Estado porque en el término de cuarenta años (…) contaremos con más de un millón de habitantes. Por tales datos, pues, la representación del Estado, tanto en nuestro seno como en el Congreso de la Unión, deberá componerse de diez y seis diputados, cuya circunstancia suplico tengais en cuenta para que se dicten las providencias que sean convenientes al caso.

Además, precisa el interlocutor, tal labor del Registro

servirá también para legislar en todos los ramos de administración que tiene por base el numero de habitantes de que se compone nuestro territorio; y examinado con mayor escrupulosidad, (…) tendréis una base segura para calcular los productos que por contribuciones personales deben ingresar en las arcas del Estado[22].

Se vio anteriormente, como se desarrollaba el problema del Registro Civil a nivel nacional: el gobierno federal publicaba las leyes y promovía su aplicación y la Iglesia tomaba una posición y actuaba según ella. El Estado de Oaxaca no fue la excepción; un folleto del obispo Covarrubias y Mejía dirigido al emperador Maximiliano y un libro de cordillera de la zona de Tlaxiaco, nos darán una idea de cómo, a nivel de la diócesis, la Iglesia de Oaxaca respondió oficialmente a las «provocaciones» federales.

El discurso se desarrolla sobretodo alrededor del matrimonio considerado como sacramento o contrato civil y se compone de disposiciones a los curas sobre el manejo de los libros de parroquia, el trato reservado a quienes se han casado por lo civil o han protestado la Constitución. Como veremos, la posición local coincide con la nacional sea en relación a los temas - registro civil, sacramentos - o bien en relación al proceder para enfrentar y resolver las dificultades que nacen de aquellos y que son de tipo técnico para la Iglesia y de conciencia para los fieles.

En su exposición al Emperador, el obispo Covarrubias argumenta en contra de la ley del registro civil promulgada en el 1865 concentrando su atención sobre el matrimonio. Un deber imperioso de conciencia, que pesa sobre el eclesiástico le obliga a elevar su voz para manifestar respetuosamente los muy graves inconvenientes que resultan de dicha ley. No es el espíritu de

oposición a las disposiciones del gobierno el que le anima a dirigir esta «respetuosa exposición», al contrario es necesario comprender en toda su extensión los «gravísimos males» que la ley a la que se refiere debe causar, no sólo a la Iglesia, sino aún al Estado, considerado sus relaciones con la moral. Es aquí que el obispo utiliza tres páginas de su folleto para explicar, con palabras de doctores en teología y derecho, cuál es la verdadera relación entre el matrimonio y la legislación civil. Siendo ésta una institución de carácter religioso y moral - dice - se comete un grave error al estimarla de naturaleza puramente jurídica; además, «estando establecido desde la predicación del Evangelio el contrato matrimonial entre los cristianos para un fin espiritual, y habiendo sido restituido por Nuestro Señor a la santidad primitiva, elevado también a la dignidad de sacramento de la nueva ley, [...] por esta razón es superior a todos los contratos puramente civiles». En fin, siendo al matrimonio materia de un sacramento divino, a quien le compete es a la Iglesia, que es la única autorizada a establecer reglas sobre ello.

La siguiente preocupación del obispo es lograr demostrar cómo la ley del 1865 priva la Iglesia de sus derechos, libertad e independencia que Jesucristo le otorgó como institución. Para esto explica que el Concilio de Trento dedica doce cánones a la doctrina del matrimonio y lo define entre los cristianos como un verdadero sacramento y cita al Pontífice Pío VI que en 1789, declaraba al matrimonio como un contrato instituido y confirmado por el derecho divino y que precede cualquier sociedad civil. Por eso el Papa Pío IX sostenía que la unión conyugal entre cristianos no es legítima si no se transforma en el sacramento del matrimonio, fuera del cual no hay más que un puro concubinato. Evidentemente la ley contradice y se opone a todas estas teorías.

Covarrubias sigue en su exposición citando los artículos que a su parecer, son más peligrosos, como el 36 que

> prohibe terminantemente la celebración de un matrimonio religioso sin que haya precedido el contrato civil, [...] de modo que el sacramento se quiere hacer depender exclusivamente del contrato civil, privando a la Iglesia del indisputable derecho que tiene para unir en matrimonio a todos aquellos que según sus prescripciones, estén aptos para contraerlo[23].

El discurso sigue en estos mismos tonos alrededor de todos los demás artículos que el obispo considera contrarios a la doctrina católica y se concluye, con la deducción del autor que para resolver el problema, la única posibilidad es derogar la ley, así como sumisa y respetuosamente suplica[24].

La posición oficial de la Iglesia aparece así muy clara: no a la ley pero sobretodo no a la administración de la unión conyugal por parte de las

autoridades civiles. Con las mismas convicciones los obispos se dirigen a los párrocos, y sin dilatarse en explicaciones teóricas y doctrinales, mandan sobre la correcta gestión de los libros parroquiales, sobre cómo resolver prácticamente el problema de casar a los que ya lo han sido por lo civil o cómo comportarse con los viudos que se quieren volver a casar.

En su visita pastoral de 1871, el obispo Márquez y Carrizosa recomienda que los sacerdotes que dejen sus parroquias y quienes los sustituyan «hagan constar su ingreso en los libros corrientes y del mismo modo su separación [...] certificando en dichos libros el número de las partidas de los sacramentos que hasta la fecha hubieren administrado y las defunciones que hubieran ocurrido». Añade además que «conforme se llenen los libros de cada ramo con el número de partidas hagan nuevos y no ocupen los atorados que existen con parte de hojas en blanco y que en las partidas de matrimonios expresen el nombre de los testigos que según el derecho deben existir»[25]. Además de estas disposiciones, que en mucho parecen a las fijadas por la ley del registro civil, en el libro de cordillera el obispo comunica que «en atención a la benignidad de la Santa Iglesia y de sus facultades ha tenido a bien renovar a todos los párrocos por el año venidero de 1878, la facultad de absolver y habilitar a los incestuosos y absolver a los que protestaron y separados de sus destinos quieran confesarse y finalmente a los que casados primero civilmente lo quieran hacer canónicamente»[26].

En realidad no estamos, como podría parecer por esta circular, frente a simple y rutinaria administración; en el auto de su visita del 1878, el mismo obispo, establece reglas para las uniones conyugales obligando indirectamente la población a informar al párroco de las defunciones que se verificasen en el pueblo. En su cuarta recomendación a los padres se lee que: «a los que unidos antes por el registro civil intentasen hacerlo *in facie eclesia* no los asistan sin sacar primero facultad de la Sagrada Mitra para absolverlo en el fuero externo de la censura en que incurrieron pudiendo después proceder a confirmarlos y casarlos». En la sexta finalmente encontramos que «para estrechar a los pueblos a dar con puntualidad las noticias de fallecimientos, los viudos no podrán pasar a segundas nupcias si no prueban con el registro parroquial el fallecimiento de su primer consorte»[27].

Es interesante observar cómo aquí la administración central de la diócesis advierte los problemas provocados por la legislación federal y, según el interlocutor que tiene, utiliza los argumentos y las sugerencias adecuadas a sus demandas y a las posibles respuestas. Mientras que con el Emperador encontramos un discurso elevado, doctrinalmente argumentado, que no

puede más que llevar a una súplica con consecuencias políticas nacionales relevantes; con los párrocos el tono es diferente. De hecho, con ellos se trata de demostrar conocimiento de la situación y de disponer para que en el territorio concretamente, la Iglesia pueda seguir ejercitando el control y el poder que paulatinamente está perdiendo, sin dejar de demostrar qué tan grande es su benevolencia.

3. La situación local: individuo, bajo clero y comunidad

Veamos entonces en que términos se desarrolla la relación entre la Iglesia y la sociedad a nivel local. Todos los casos propuestos tienen dos tipos de ejes centrales. El primero tiene que ver con una dimensión específicamente política donde una deliberación del Gobierno federal (la Constitución) crea problemas personales al ciudadano católico, en este caso el juez del registro civil, obligado a protestar su fidelidad al Estado quedando automáticamente expulsado de la Iglesia. El segundo se genera de otra resolución político-administrativa pero que involucra la esfera social de los individuos. Con la institución del Registro Civil, nacimiento, matrimonio y muerte se transforman de momentos sagrados pertenecientes a Dios; en datos vitales y estadísticos importantes para el desarrollo de un Estado laico y moderno más atento y cercano a sus ciudadanos.

Para entender y poder analizar cómo en la realidad local se aplicaron estas dos resoluciones gubernamentales federativas, hemos determinado tres ámbitos de estudio: el individuo, el clero y las comunidades. Esta división tiene finalidades metodológicas y nos da la posibilidad de ilustrar acciones y reacciones de nuestros actores ante las leyes liberales.

De hecho para el sujeto se trata de enfrentar y/o resolver el problema que, en relación a la Iglesia, conlleva su declaración de fidelidad al Estado. Para el sacerdote en cambio, es una cuestión de colaboración y asistencia a sus fieles pero, sobretodo, es una búsqueda de respuestas a dudas provocadas por el comportamiento de la población y por el procedimiento a seguir en el respeto de los dictámenes eclesiásticos. Las comunidades, finalmente, nos permiten constatar qué tipo de difusión alcanzaron las nuevas leyes y qué respuestas suscitaron en la población y en sus sacerdotes.

Los protagonistas de los tres ámbitos son evidentemente diferentes y se relacionan según las reglas dictadas por la situación en la que actúan; estas mismas reglas determinan los diferentes tipos de relación que los vincula. Los individuos normalmente se dirigen personalmente a las autoridades eclesiásticas centrales, lo mismo hacen los sacerdotes para casos particularmente

complejos o para problemas colectivos, mientras que las comunicaciones de las comunidades excluyen el ámbito eclesiástico para inscribirse en la esfera de las autoridades civiles locales y judiciales de distrito.

3.1 - Un problema de conciencia personal

Como se decía, la actitud adoptada por la Iglesia en respuesta a la política nacional en muchos casos, atrapaba a los ciudadanos entre el deber cívico y el sentimiento religioso. El asunto más controvertido tenía que ver con la protesta a la Constitución y a las Leyes de Reforma que todos los funcionarios públicos, los jueces en este caso, tenían que ejecutar antes de tomar posesión de su cargo; tal acto determinaba una automática excomunión de los sujetos que perdían cualquier derecho reservado a los miembros de la comunidad católica. El único remedio que les quedaba era pedir perdón retractándose públicamente al juramento hecho. Las fuentes nos permiten ilustrar un amplio espectro de casos en los que varían las razones de las retractaciones de los funcionarios públicos así como las soluciones que encontraron para resolver sus dificultades.

Muchas veces, el sujeto simplemente decidía retractarse «sentir» que había cometido «una acción contraria a la sagrada religión» como en el caso de José María García de Cuicatlán que en 1873, escribe al obispo diciendo que

> en el año de 1869 para encargarme de la oficina del Registro Civil…hice protesta que la ley exige a todos los empleados civiles y considerando que cometí una infracción contra las leyes de la Yglesia al hacer una protesta contraria a su divina enseñanza, declaro libremente delante de dos testigos que me retracto de dicha protesta resolviendo permanecer fiel a la fe de la Yglesia católica apostólica romana como uno de sus hijos[28].

El problema se proponía de tal manera que algunos decidían eludirlo pidiendo el permiso de protestar en el mismo momento de su elección o de su toma de posesión. En 1882, Federico Velásquez de la ciudad de Oaxaca explica al obispo que

> teniendo la imprescindible necesidad de aceptar el empleo de juez del registro civil por no encontrar otro recurso para adquirir la subsistencia y deseando ser en lo posible obediente a los preceptos del Altísimo a V.S. Ylustrisima ocurro solicitando se digne permitirme para poseer dicho empleo y quedar como siempre en el goce de los privilegios que nuestra Santa Madre Yglesia nos concede[29].

El manuscrito presenta a continuación la respuesta de la autoridad eclesiástica que

teniendo en consideración las razones que espone así como también la oferta que hace de no atacar en el ejercicio de su empleo los derechos personas y cosas de nuestra Madre la Santa Yglesia y de que será fiel a sus preceptos y que en caso de que se le obligue á hacer lo contrario renunciará antes dicho empleo que verificarlo, desde luego y descansando en sus promesas[30].

les permite «con pena» efectuar la protesta asegurando que el ejercicio de su empleo no será un obstáculo para la frecuencia de los santos sacramentos.

A propósito de sacramentos, las fuentes indican otra necesidad fundamental que empujaba los oficiales del registro a retractar su protesta a la Constitución y a las Leyes de Reforma: se trata de poder conseguir los santos sacramentos como la extremaunción o el matrimonio. Pablo Santiago natural de S. Agustín Yatareni explica al obispo que

allandome en peligro de muerte, como verdadero cristiano que soy y deseando arreglar mi conciencia para volver a la amistad de Dios, de la que me hallo separado por mis estrabios y miseria humana, y hoy que el Señor toca mi corazón y puede llevarme a juicio, quiero deseo y anhelo arreglar mi conciencia y como para lograrlo me sea indispensable retractarme de la protesta, que como juez del registro civil que fui del año pasado de este mi pueblo, me obligaron a hacer, hoy me retrato en toda forma y protesto antes dos testigos[31].

Finalmente, en relación al matrimonio encontramos que, evidentemente los funcionarios públicos no podían contraer una unión conyugal canónica y, por eso, se retractaban. Como ejemplifican dos casos acontecidos en la parroquia de Etla en la década de los ochenta, dos ciudadanos excomulgados por haber sido empleados municipales, presentan su retractación para «poder recomponer sus conciencias y contraer matrimonio»[32], también en este caso la Mitra autoriza el párroco a celebrar los matrimonios.

En general los formatos de las peticiones se repiten, varían las necesidades y las razones de los protagonistas sin embargo, los coacciona la necesidad de un sacramento detrás del que se esconde una cultura religiosa difícilmente visible a la poca luz proyectada por nuestras fuentes, seguramente interesante pero atrapada entre formas repetidas y esquemas burocráticos.

Como se puede constatar, los casos presentados comprueban, con detalle, la línea política nacional delineada en las primeras páginas de este estudio. En los individuos las decisiones y las posiciones políticas, civiles y eclesiásticas, provocan graves problemas de conciencia. Podríamos hasta pensar que la Iglesia, atacada en su poder económico y político a nivel nacional, elabora una estrategia de intervención en el ámbito que ninguna ley puede afectar, el del espíritu y del alma de los fieles. El método del chantaje parece dar sus

resultados y las fuentes demuestran que muchos ciudadanos se retractan de lo que fue un servicio a su comunidad para regresar a sentirse parte de una entidad que es evidentemente, parte integrante de su identidad.

De cualquier manera, la Iglesia después de probar su fuerza «obligando» a la retractación pública, muestra su voluntad de colaboración concediendo los permisos y los indultos pedidos.

3.2 - Dudas e inquietudes del bajo clero

En la realidad no siempre la posición conciliadora de la administración eclesiástica central correspondía a la que tomaba el clero que operaba en el territorio. Los sacerdotes que se ocupaban de las comunidades y trabajaban en el campo se dirigían a la administración de su institución como portavoces de sus fieles en búsqueda de consejos y para referir sobre situaciones de tensión y conflicto con los pueblos o sus autoridades civiles. La aplicación de la ley del Registro Civil causaba uno de los problemas más comunes ya que, como para la Constitución, determinaba excomunión a todos los que acudían al los jueces del Registro antes de pedir y obtener el sacramento del bautizo, del matrimonio o de la extremaunción. En algunos casos particularmente delicados o complejos, el sacerdote de la parroquia se encargaba de transmitir las instancias de los fieles al obispo.

En 1874, el párroco de Huazolotitlan presenta a la Mitra la retractación de un ex juez civil que se quiere casar canónicamente y que, a causa de su precedente matrimonio civil carga con dos censuras. El sujeto como fiel católico ha renunciado al juzgado civil por al cual protestó la Constitución de la que se retracta ante dos testigos. El sacerdote se dirige al obispo expresando el deseo de la pareja de recibir el perdón y finalmente solicita «la facultad para absolver la excomunión mayor en la que ha incurrido el interesado para que pueda asistirlo en su matrimonio canónico»[33].

Diez años más tarde, el presbítero de Peñasco presenta al obispo el caso de una pareja con matrimonio civil donde el esposo muy enfermo, pide la confesión y quiere casarse canónicamente. El sacerdote escribe que

> Marcos Ruiz y Albina Reyes, del pueblo de San Pedro Molinos, doctrina de Peñasco se encuentran unidos por la ley civil, mas el hombre Marcos Ruiz, se encuentra gravemente enfermo deseando arreglar su conciencia y luego casarse canónicamente según lo acostumbra la St. Yglesia Católica con la misma muger Albina Reyes [...] necesito que V. S. Illma. me faculte para levantar la censura con que se encuentran ligados, suplico á V.S. se digne facultarme para al caso, por el bien de estas desgraciadas almas que viven en pecado y que desean remediarse[34].

Evidentemente el registro civil es un elemento de disturbio y en particular en el caso de la unión conyugal, los documentos lo presentan como una razón de dudas para los sacerdotes así como para los fieles, elementos mismos que provocan la comunicación con el obispado en búsqueda de consejos y soluciones.

El cura de San Pablo Coatlan en 1862, escribe al secretario de la Mitra para saber cómo comportarse frente a una serie de comunicaciones «del Juez del Estado Civil de Ejutla en donde afirma que para la celebración del sacramento del matrimonio es necesaria una orden previa de la oficina del Registro Civil, sin cuyo requisito no podrá administrarle». El sacerdote está convencido que aquello, por parte de la autoridad civil, es «no solo un ataque directo a la libertad e independencia de la Yglesia sino el querer sujetar el ministerio parroquial a la orden de su potestad»[35], para eso se dirige al obispo preguntando que será conveniente contestar al Juez del Estado civil. Lo que podría parecer un simple problema de competencias administrativas en realidad esconde un conflicto de poder y reconocimiento; en esta situación el sacerdote explica su posición pero quiere asegurarse el apoyo de la autoridad eclesiástica para sostenerla frente a la autoridad civil.

Una vez establecido que quien se dirige en primer lugar al registro civil queda excomulgado, queda la duda de lo que pueda pasar a quienes acuden a la institución civil después de su boda canónica. El sacerdote de Hiltepec escribe al obispado diciendo: «me consultan varios Señores del Pueblo si inmediatamente después de contraer el matrimonio sacramental pueden pasar ante la ley (llamada así) a contraer el matrimonio civil para asegurarse de esa manera sus intereses o capitales y ser atendidos por la ley en cualquier evento»[36]. En este caso la pregunta es de los fieles y el padre es su portavoz, quien escribe no toma una posición y esta pregunta es una entre las muchas presentes en la carta.

Distinto es el tono del párroco de Choapam que en 1874, con la misma duda se dirige al obispo y escribe

Consulto a V.S. si los católicos que habiendo recibido el matrimonio sacramento, pecan e incurren en censura por el hecho de ocurrir después al registro civil, no por que crean que este acto es sacramento, sino tan solo para asegurar en el orden civil el vinculo conyugal, y los derechos de paternidad y filiación; pues en estos rumbos muy pocos habrá que permanezcan unidos con solo el vinculo sacramental, puesto que después de recibido, se van los mas a llenar las exigencias de la ley, y es necesario saber a punto fijo esta materia. Yo para mi digo que por razón del escándalo que dan con aquel hecho, son responsables de alguna manera; pero en la duda, es bueno preguntar a quien mas sabe[37].

Las palabras de este sacerdote no expresan una simple necesidad de conocimiento; el sujeto está molesto por la actitud de los fieles y a pesar del respeto que guarda hacia las autoridades, quisiera una confirmación de sus opiniones por parte del obispado.

La posición de este eclesiástico introduce otro caso de comunicación entre los sacerdotes y su administración central, se trata de tensiones o conflictos causados por una posición rígida de la Iglesia frente a la legislación civil, posición que una vez más, provoca explicaciones y demanda de consejos al obispado. De hecho era bastante común que los eclesiásticos tomasen un comportamiento hostil hacia los ciudadanos que respetaban o defendían las leyes de reforma así como confirman las palabras del párroco de Huimanguillo que a fines de 1860, escribe al vicario general

La moral religiosa de estos lugares, completamente relegada por efecto de las leyes llamadas de reforma, que aquí se han querido hacer efectivas con abusos y violencias egercidas con el Pueblo por parte de las autoridades civiles, han reducido solo a un nombre vano la denominación de católicos Nacimientos Matrimonios y Entierros, todos estos actos que antes eran consagrados por los ministros del culto Cristiano, son ahora de la privativa incumbencia de los Jueces del Registro Civil que castigan con multas á los feligreses o á los Sacerdotes cuando se dirigen a estos en solicitud del bautismo o de las bendiciones nupciales si antes no se dirigen aquellos al Juez del Registro Civil ó los Sacerdotes administran estos sacramentos sin recibir la voleta de dicho Juez civil en que autorize al cura para llenar los oficios de su ministerio. [...] Pero no debemos inculpar por esto al pueblo, tanto por su poca ilustración lo deja á merced de políticos traficantes, llevándoles á un extremo pernicioso[38].

En este caso la comunicación vuelve a proponer en general, la temática de la oposición a las Leyes de Reforma y al Registro Civil. Una relación de 1866 del párroco de Tehuantepec informa el gobernador de la Mitra de una dificultad que tiene con el Prefecto del departamento a propósito de la administración de los panteones. El documento relata la comunicación entre el prefecto y el párroco donde el primero notifica al segundo que por la ley del año precedente sobre policía general del Imperio quedan extinguidos los derechos que la parroquia cobra para terreno de inhumaciones[39]. Naturalmente el padre se opone a tal disposición y argumenta que «no puede ninguna ley política extinguir los derechos meramente parroquiales sin traspasar los límites de sus facultades y sin arrogarse atropellando derechos agenos»[40]. En su respuesta la autoridad civil vuelve a insistir sobre las normas de la ley y explica que al formularlas, «el Soberano tubo presente que ninguna intervención podía tener el clero en este negocio porque en él se interesa la salu-

bridad publica en la cual no tiene ingerencia ninguna los ministros que están encargados pura y exclusivamente de la cura de las almas»[41]. La última respuesta es del párroco que no se da por vencido y citando el Concilio de Trento defiende sus posiciones. A pesar de eso el mismo padre se encuentra en dificultades y describe lo acontecido al vicario general para saber qué hacer frente a la decidida posición de las autoridades civiles.

El caso es un interesante ejemplo de la polémica real que surgió alrededor de la administración de los panteones y por el contenido y el tono de las comunicaciones, ilustra el grado de conocimiento de las leyes por parte de las dos facciones. Los actores en este caso, son el responsable de una parroquia importante y la autoridad civil a nivel de distrito, ambos reivindican distintas responsabilidades, por una parte hacia las almas y por la otra hacia la salubridad pública. Cuando como este caso, se presenta una circunstancia donde se trata de suprimir ingresos de la Iglesia, los derechos y los deberes se confunden y provocan una situación conflictiva.

El último ejemplo que presentamos es una vez más, una apelación de un padre para obtener una sugerencia por parte del obispado. Es el año de 1873 y el Juez de primera instancia de Miahuatlán se dirige al párroco pidiendo informaciones sobre dos nacimientos ocurridos ante de la institución del Registro Civil. El padre niega al juez del registro civil el acceso directo a la información creando el conflicto y no sabiendo cómo reaccionar informa a la Mitra pidiendo consejo sobre qué contestar[42]. En este caso el poder civil acude a la Iglesia para obtener informacion, el rechazo a la colaboración por parte del padre ejemplifica un caso de tensión entre instituciones y reafirma la importancia para las autoridades civiles, de la creación del Registro Civil que les permitió quitar a la Iglesia el monopolio sobre los datos vitales de la población.

3.3 - La respuesta de las comunidades

El clima de tensión creado por el bajo clero introduce el último punto de este análisis sobre la realidad local donde encontramos la respuesta colectiva a las disposiciones políticas nacionales y una vez más, la reacción de la Iglesia. En relación al grado de conciencia cívica de los ciudadanos podemos concluir que gracias a las retractaciones y a las quejas de los párrocos, la población tenía por lo menos una noción de la Constitución, de la existencia del Registro Civil, así como de los derechos y deberes que reglamentaban sus relaciones con la Iglesia. Precisamente esta noción determina que la respuesta colectiva a la posición política rígida y negativa de la Iglesia se

exprese a través del conflicto y el pleito judiciario.

Para estudiar este tipo de comportamiento colectivo vamos a utilizar una serie de casos judiciales considerados criminales, ocurridos entre el final de los años sesenta y los primeros de los setenta. Se trata de denuncias presentadas por las autoridades civiles locales o de distrito en contra de los párrocos de distintos pueblos por indicaciones colectivas o individuales. Sin analizar los detalles de los procesos o los resultados de aquéllos, veamos qué tipo de acusaciones llevan a los párrocos en frente de los jueces para verificar, una vez más, qué tipo de conocimiento tenían los ciudadanos de la legislación civil, así como de qué manera, la sabían utilizar a nivel colectivo,

En general las imputaciones pertenecían a tres categorías: el chantaje, la difamación y el abuso de poder. En realidad muy a menudo, las tres acusaciones aparecen en el mismo expediente donde las categorías se sobreponen y dependen las unas de las otras.

En el pueblo de Yatao, el padre del recién nacido Ricardo Tranquilino declara que su párroco no quiso bautizar a su hijo porque fue fruto de un matrimonio civil, intentando con su comportamiento nulificar un acto solemne establecido por la ley[43]. La defensa del sacerdote llegará a demostrar que su cliente no estaba fuera de la ley y el párroco será absuelto. En realidad no sabemos si existía una ley civil que obligase el clero a bautizar a los bebés, sin embargo los ciudadanos estaban conscientes que tenían derecho a un servicio religioso a pesar de haber acudido, en alguna ocasión al registro civil.

En 1867 el presidente municipal de Atitlán denuncia a su párroco por haber predicado desde el púlpito diciendo «que el registro civil no es mas que un engaño del Gobierno de consiguiente todos los que se casan por lo civil no es mas que un amancebamiento cuyo matrimonio no es valido»[44]. Evidentemente las autoridades políticas del pueblo sabían que los sacerdotes no podían ocuparse de las decisiones políticas del gobierno y más aún utilizar el púlpito para expresar sus críticas y posiciones.

Dos años más tarde, el presidente municipal y los regidores de Yalalag denuncian al párroco «por abuso de su ministerio». Entre las acusaciones destacan la de predicar en contra del matrimonio civil y «que cada vez que predica en el púlpito no se contrae a la vida de los santos sino únicamente a criticar a la justicia y personas particulares a quienes no puede ver del gobierno porque dice que le han quitado tierras, aconsejando a todos los presentes no obedecer a sus leyes porque en ellas se contrae a hablar mal de la religión»[45].

Finalmente, los presidentes municipales de San Miguel Sola y Ayoquezco denuncian sus párrocos por predicar sermones sediciosos, reportando los

términos de las difamaciones subidas por las autoridades civiles. El primero declara que a Sola el día de la fiesta del santo patrono, el imputado predicó un sermón

> dando a entender que las autoridades a quienes directamente se dirigía comprendiendo a las de este lugar [...] por observadores de las leyes incurrían en la pena de excomunión y por consecuencia eran unos malditos excomulgados como desde luego los consideraba por ser mas obediente al gobierno que útiles a defender la religión.

Además «estas expresiones fueron repetidas multitud de veces y entre ellas, tratándonos (a las autoridades) de unos lobos carniceros contrarios a la religión»[46]. La reacción de las comunidades es evidente: denuncian el abuso y a pesar de las absoluciones finales, reafirman sus derechos de ciudadanos libres y conscientes.

Retomando ahora los hilos de nuestro análisis, podemos considerar la introducción del Registro Civil en México como orgánica a la filosofía política con la que los liberales estaban después de la Independencia, intentando reconstruir el país. En este sentido, el individuo como representante del polo opuesto a las corporaciones símbolo a su vez, del ancient regime, se vuelve el corazón de la sociedad y el sujeto político sobre el que el Estado va concentrando sus atenciones en la medida en la que aquel puede contribuir al fortalecimiento del Estado mismo. El Registo Civil se presenta entonces, como el primer instrumento que el gobierno puede utilizar para extender su control sobre la población en la satisfacción de sus propias exigencias de cuidado de los sujetos y sus potencialidades para constituir un Estado moderno. Naturalmente el proyecto es a mediano y largo plazo así como muy claramente Felix Díaz expresó en su relación frente al congreso de Oaxaca en los años setenta.

Resulta evidente en las fuentes una cierta confusión en la interpretación y aplicación de las leyes que, naturalmente derivaron de la separación del Estado de la Iglesia y que, protagonizan el presente estudio; confusión que a menudo, determina las relaciones estudiadas. En general los protagonistas de estas son los individuos, las comunidades por voz de sus autoridades civiles, el bajo clero y la administración eclesiástica central. Parece particularmente interesante la relación entre los ciudadanos y esta última por ser, en su estructura, un ejemplo de comunicación directa del sujeto con el poder y en su sustancia, un estímulo importante de reflexión alrededor de la religiosidad individual.

El discurso entonces, se articula siguiendo tres niveles de división territorial y considera las determinaciones políticas nacionales, las reacciones

eclesiásticas estatales y por ultimo las problemáticas locales. Vale la pena poner en relieve el paralelismo existente entre el discurso y la reacción eclesiástica centrales y el discurso y la reacción eclesiástica estatales. Ambos se reflejan en la realidad local donde, a diferencia de los dos primeros ámbitos, las relaciones y los intercambios se desvisten de las formas diplomáticas desatando situaciones tensas y conflictivas.

Centrando nuestra atención en la última dimensión territorial, la imagen que la documentación delinea a propósito de la relación política e institucional que existe entre la sociedad y el clero confirma una efectiva integración de la Iglesia católica en la sociedad civil así como habla de una realidad local consciente e insertada en la vida nacional. Esta situación provoca respuestas y comportamientos distintos según sean las expresiones del individuo o de la comunidad.

La variedad y la difusión de las retractaciones, la necesidad de volver a ser parte del gremio de la Santa Madre Iglesia, la voluntad de aliviar la conciencia y legalizar canónicamente la propia posición de cónyuge o finalmente, el deseo de garantizar a los recién nacidos el primero de los sacramentos, sugieren la existencia de una relación personal con la religión católica que va más allá del triste chantaje impuesto por la Iglesia. En esta perspectiva la fórmula «católico apostólico romano», es algo más que una simple expresión del ritual burocrático. De hecho, a pesar de la opinión común que consideraba a los indígenas indiferentes al culto cristiano, hipócritas o hasta idólatras, las razones de la declaraciones, el espíritu y el sentimiento que se pueden adivinar, muestran que en el siglo XIX la religión católica era parte integrante de la identidad indígena.

Muy distinta es sin embargo, la sensación que deja la reacción colectiva. Esta en su totalidad, se caracteriza por el conflicto y parece expresar hostilidad y rechazo hacia la Iglesia. En realidad la respuesta de las comunidades a las posiciones políticas eclesiásticas es la expresión de la defensa de las libertades y los derechos colectivos y no un rechazo espiritual a la religión. La dinámica no es nueva; la sociedad indígena desde los tiempos de la colonización se opuso a los abusos económicos y políticos de la Iglesia aceptando y adaptando a sus necesidades espirituales y a su pasado religioso los dictámenes de la doctrina cristiana. La novedad sin duda, está en las innovaciones legislativas nacionales que proporcionaron un instrumento legal a las comunidades desde siempre en conflicto.

1. A. Stamatio López, *El registro civil mexicano a través de la historia*, México, Secretaria de Gobernación, 1986, pp. 24-25.

2. C. Hale, *El liberalismo mexicano al tiempo de Mora*, México, Siglo XXI, 1972, pp. 132-136.

3. B. Juárez, *Documentos, discursos y correspondencia*, selección y notas de Jorge Tamayo, México, 1974, vol. II, p. 516.

4. *Leyes de Reforma, Gobierno de Ignacio Comonfort y Benito Juárez (1856-1910)*, México, Empresas Editoriales SE, 1947, pp. 123-124.

5. A. Stamatio López, *op. cit.*, pp. 112-113.

6. *Leyes de Reforma*, cit., p. 135.

7. La Constitución de 1857 que, contrariamente a las precedentes, no declaraba a la religión católica como la única reconocida y protegida por el Estado; con el artículo 5 prohibía «prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin el pleno consentimiento del trabajador»; con el 6, garantizaba la libertad de expresión, y con el 7, la de prensa; por último, constitucionalizaba las leyes Lerdo y Juárez. En materia de derecho al voto, la nueva Carta concedía el derecho a votar a los sacerdotes vetándoles, sin embargo, la posibilidad de votar por el Congreso o de ser elegidos Presidente; al mismo tiempo, garantizaba al gobierno el poder de intervención en asuntos de culto y manifestaciones religiosas externas como procesiones, repiques de campanas y atuendos sacerdotales.

8. R. Knowlton, *Los bienes del clero y la reforma mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985.

9. *Circular de la Secretaría de Justicia, Junio 6 de 1833*, en M. Dublan, J.M. Lozano, Legislación mexicana, tomo II, Ediciones Oficiales de 1876 a 1912, México, p. 531.

10. *Ibid*.

11. Se trata de la Ley sobre nacionalización de los bienes de la Iglesia, de la ley sobre libertad de culto y de la ley que suprime los cabildos eclesiásticos.

12. H. Fortino Vera, *Colección de documentos eclesiásticos de México, o sea antigua y moderna legislación de la Iglesia Mexicana*, tomo II, México, Amecameca, 1887, p. 521. Circular n° 9 del 27.12.1865

13. Ivi, pp. 522-523, Instrucción del 15.2.1866.

14. J. Tamayo, *op. cit.*, vol. 13, pp. 633-634. Circular de 20-8-1868 a los Gobernadores de los Estados.

15. Secretaria de Hacienda y Crédito Publico, *Colección de leyes, decretos y circulares relacionados con la desamortización y nacionalización de bienes, y materias conexas desde la Independencia de la República hasta la época actual*, México, 1942, p. 112.

16. F. Meliton Vargas, *Resoluciones de varios puntos propuestos por el Illmo. Sr. Dr.D. Francisco Meliton Vargas, dig.mo. Obispo de esta diócesis, en la conferencia celebrada el 21 de noviembre de 1890, y manda observar en toda la diócesis*, Puebla, Imprenta del Colegio Pío de Artes y Oficios, 1891, pp. 10-13.

17. Ivi, p.14.

18. *Memoria del Ejecutivo del Estado presentada al Honorable Congreso del mismo en septiembre de 1861*, Oaxaca, Imprenta del Estado, 1862.

19. *Ibid.*

20. *Ibid.*

21. *Memoria del Ejecutivo del Estado presentada al Honorable Congreso del mismo en septiembre de 1869*, Oaxaca, Imprenta del Estado, 1870, p.12.

22. *Memoria del Ejecutivo del Estado presentada al Honorable Congreso del mismo en septiembre de 1870*, Oaxaca, Imprenta del Estado, 1871, pp. 19-20.

23. *Exposición que el Illmo. Sr. Obispo de la Diócesis de Oaxaca elevó a S.M. al Emperador de México el 11 de enero de 1866, sobre la ley de registro civil promulgada el 18 de Diciembre de 1865*, Impreso por M. Rincón, Oaxaca, 1866.

24. *Ibid.*

25. Archivo Histórico de la Arquidiócesis de Oaxaca, Oaxaca, (en adelanta AHAO), Fondo Diocesano, Sección Gobierno, Serie Parroquias, libro de cordillera.

26. *Ibid.*

27. *Ibid.*

28. AHAO, Diocesano, Gobierno, Correspondencia.

29. *Ibid.*

30. *Ibid.*

31. *Ibid.*, 1873.

32. *Ibid.*

33. *Ibid.*

34. *Ibid.*

35. *Ibid.*

36. *Ibid.*.

37. *Ibid.*

38. *Ibid.*

39. *Ibid.*

40. *Ibid.*

41. *Ibid.*

42. *Ibid.*

43. Archivo General de Poder Ejecutivo de Oaxaca, Oaxaca, (en adelante AGPEO), Juzgado, Leg. 42, Exp. 13, 1a.

44. AGPEO, Juzgado, Leg. 39, Exp. 6, 1a, v.

45. AGPEO, Juzgado, Leg. 41, Exp. 5, 1v.

46. AGPEO, Juzgado, Leg. 39, Exp. 10, 1v.

Maria Rosaria Stabili

JUECES Y JUSTICIA EN EL CHILE LIBERAL

Reflexionar sobre el lugar que la justicia ocupa en el constitucionalismo de inspiración liberal no es tarea fácil. Una de las dificultades reside esencialmente en el hecho de que los estudiosos del liberalismo, sea en Europa o en América latina, han dirigido su atención fundamentalmente hacia los poderes Ejecutivo y Legislativo, descuidando al tercero de los poderes que conforman el estado liberal: la Judicatura. El olvido historiográfico de la Judicatura no es casual. La concepción ideal típica del constitucionalismo del siglo XIX, en el cual la tarea de la justicia parece ser, simplemente, la de aplicar la ley, ha influido también sobre los estudiosos que, por esto, no le han prestado la debida atención[1]. Pero en el constitucionalismo hay distintas maneras de concebir la división de poderes y tales distinciones influyen sobre los varios sistemas jurídicos. En los sistemas jurídicos anglosajones, fundamentados en el *Common Law*, el rol de la Judicatura es preminente como creadora de normas y «productora» del derecho, mientras que en los sistemas que se fundamentan en el derecho romano la Judicatura pareciera jugar el rol recortado de, simplemente, «aplicar» la ley[2].

En el presente trabajo trataremos de contribuir a la reflexión preguntándonos como se fue articulando, en Chile, el poder judicial y como se organizó la administración de la Justicia en el contexto de los valores y las normas sobre los cuales se construyó el orden liberal. La elección del país no es casual, porque, en contraste con otros países latinoamericanos, Chile ofrece cierta «facilidad» analítica. Como se sabe, este país - junto con Brasil - fue el primero en superar la crisis institucional después del proceso de Independencia y en consolidar, con anticipación sobre los demás, un Estado constitucional. Fundamento de esta estabilidad fue la Constitución de 1833 que tuvo larga vigencia, mientras los ensayos de «ingeniería» constitucional en los otros países de América resultaron mucho más complejos y produjeron una verdadera inflación de constituciones[3]. Otro elemento que hace de Chile un caso de estudio interesante, es que, durante este largo período de estabilidad constitucional, al amparo de la misma Constitución, el país pasó desde un régimen de gobierno de tipo presidencial a uno parlamentario después de cambios en su configuración geopolítica, en la economía, en la sociedad y

después de una guerra civil (1891), que concluyó con el suicidio del Presidente de la República José Manuel Balmaceda.

Nuestro objetivo es recoger el sentido de la Judicatura en el marco del orden constitucional liberal por un lado, en su relación dinámica con la legalidad, y por el otro, con las circunstancias del momento. Esta tarea nos obliga a considerar un período que va desde los años treinta del siglo pasado hasta los primeros años del presente siglo. En el período que tomamos en consideración se pueden visualizar dos etapas. Una se caracterizó por la tendencia hacia el establecimiento del Estado constitucional y, con él, de la soberanía de la ley parlamentaria gracias a un ejecutivo fuerte que impuso, ante todo, el principio del orden. En Chile coincidió - más o menos - con el período que va desde la Constitución de 1833 hasta la Ley orgánica de organización y atribuciones de los Tribunales de 1875. La segunda etapa se caracterizó por una legislación que, por un lado, permitió que el principio de libertad pudiera primar sobre el principio del orden y por el otro, trató de crear estructuras y procedimientos para que la legalidad pudiera consolidarse y ser aplicada. Las leyes de reformas constitucionales de los años setenta, la ley orgánica de los tribunales que consolidó el estatuto básico de la Judicatura y la codificación del derecho procesal marcaron la fisonomía de esta etapa en que se asistió a la consolidación de los partidos políticos y el predominio del poder Legislativo.

1. Los valores y los derechos. La Constitución de 1833

El republicanismo, la libertad individual, la igualdad antes la ley, la soberanía popular fueron los principios que animaron, desde los primeros ensayos constitucionales de la «Patria Vieja» (1811-1814), a la élite chilena de la época. En la etapa de lucha por la organización del Estado (1823-1830) la soberanía del pueblo se transformó en el concepto político de mayor transcendencia y mayor contenido jurídico. La élite de la época, representada esencialmente por la aristocracia colonial vasco-castellana, homógenea en sus intereses económicos y políticos, protagonista de la Independencia, había interiorizado tempranamente el republicanismo y el ideario liberal[4]. Estos valores, que por un lado unificaban la élite, por el otro provenían de tradiciones teóricas muy diferentes[5]. La crisis política de 1829, la instauración, en 1830, con la obra de Diego Portales, de un gobierno autoritario que llevó a la aprobación de la Constitución de 1833, no puede ser entendida como una ruptura, respecto al universo de principios y valores constitucionales antes mencionados, sino más bien como un proceso que consolidó

la idea de conjugar los principios del orden y autoridad con los de libertad e igualdad[6]. Esta élite consideró que, por el momento, necesitaba otorgar más poder al Ejecutivo pero sin renunciar a diseñar, a largo plazo, el ideal de un Estado liberal parlamentario[7]. Es importante señalar que la preocupación de compatibilizar los principios liberales con las urgencias del presente constituyó el hilo conductor de la historia chilena del siglo XIX[8]. La Constitución de 1833, con su caracter flexible y capacidad de conjugar la contingencia del momento con el proyecto de Estado futuro, tuvo vigencia por 92 años, a pesar de las profundas transformaciones que durante ese período se produjeron en el país.

La lectura que propongo de la Constitución en cuestión, choca con la interpretación, todavía preponderante en la mayoría de los estudios y en la opinión pública chilena, que la considera autócrata, conservadora, expresión de la tentativa de restaurar el orden tradicional y, sobre todo, producto del genio político autoritario de Diego Portales. Estudios relativamente recientes no solamente han reinterpretado Portales, acentuando el caracter liberal de su pensamiento, sino que han también disminuido su rol en la elaboración de la Constitución de 1833[9]. Figura fundamental en el diseño de dicha Constitución fue Mariano Egaña, Senador, Ministro y Fiscal de la Corte Suprema, hijo de Juan, gran amigo de Andrés Bello (al que conoció durante su estadía en Inglaterra), muy comprometido, como ya veremos, en la reforma de la Judicatura.

El texto constitucional en cuestión es una construcción compleja. A propósito de la forma de gobierno, en ello se subraya que el gobierno de Chile es popular representativo, la Republica es una e indivisible y la soberanía reside esencialmente en la Nación que delega su ejercicio en las autoridades que la Constitución establece. La definición de la ciudadanía, de los derechos públicos y de las garantías de seguridad y propriedad refleja la influencia predominante del liberalismo anglosajón[10].

La separación entre los tres poderes está declarada en el prólogo. Es interesante notar como en ella conviven elementos de presidencialismo fuerte con fuertes elementos de parlamentarismo. Julio Heise nos ofrece un análisis muy detallado al cual nos remitimos[11]. Sin embargo, entre los segundos, destacamos las leyes constitucionales o periódicas. El Parlamento tenía la importantísima facultad de aprobar anualmente la ley de presupuesto y, cada 18 meses, la que autorizaba el cobro de las contribuciones y la que fijaba las fuerzas de mar y tierra. A lo largo de la historia del país, estas leyes constitucionales representaron armas muy eficaces que permitieron a los grupos di-

rigentes chilenos no sólo controlar el autoritarismo presidencial, sino también ir anulándolo progresivamente. Fue Mariano Egaña quien percibió claramente el alcance operativo de estas leyes constitucionales[12].

Otro elemento interesante es la presencia de un Consejo de Estado contemplado ya en las Constituciones anteriores. A pesar de que en su composición participaban representantes del Ejecutivo (Ejército, Ministerio de Hacienda, altos funcionarios de la administración) y del poder Judicial, pero ningún miembro del Congreso, se planteaba como enlace institucional reflejando así la preferencia de los constituyentes por una interpretación de la distinción de los poderes más en términos de equilibrio que de contraposición o separación rigida.

En cuanto al poder Judicial, una lectura superficial de la Constitución llevaría a pensar que a este poder, a pesar de la referencias que se le hacen en varios capítulos, los constituyentes le dejaron un lugar de cenicienta. En los seis breves artículos del capítulo VIII, se consagró el monopolio para juzgar y sentenciar a los tribunales establecidos hasta entonces por la ley. Pero, en lo que tocaba al procedimiento o manera de enjuiciar, es decir para el método que estos organismos deberían aplicar en la tramitación de los asuntos sometidos ante ellos, una disposición transitoria declaró que, mientras no se dictara la ley de organización de tribunales y juzgados, subsistiría el sistema de administración de justicia existente. En fin, se estableció que el nombramiento de los magistrados de los tribunales superiores de justicia y de los jueces letrados de primera instancia correspondía al Presidente de la República a propuesta del Consejo de Estado. Es importante notar que, no solamente en lo que se refiere al Ejecutivo, sino en particular, a la Judicatura, los constituyentes parecen haber hecho referencia también al espíritu y la letra de la Constitución liberal de Cádiz de 1812[13].

A pesar que efectivamente en la Constitución la atención reservada a las atribuciones del Presidente y del Congreso fue mucho mayor que la reservada a la Judicatura, un análisis más detenido nos sugiere que la preocupación por su reforma y rearticulación, al interior del nuevo orden constitucional, estaba presente. Sobre todo, a propósito de la Judicatura, es importante recordar que, para entender plenamente la Constitución de 1833, no se puede prescindir de las actuaciones anteriores de Mariano Egaña que, junto con Andrés Bello, se empeñó en diseñar, además del perfil constitucional, el perfil jurídico del país.

La organización piramidal de los Tribunales fue fijada ya en la Constitución de 1823 por Juan Egaña y perfecionada con el Reglamento de la

Administración de Justicia del 2 de junio de 1824, obra de su hijo Mariano. La Judicatura fue organizada en tres escalones. En el inferior se situaban los jueces letrados de primera instancia. En el intermedio la Corte de Apelaciones - nuevo nombre de la Cámara de Apelaciones - que, desde 1817, había remplazado a la Real Audiencia y que era, por lo tanto, como su antecesora, tribunal máximo y tribunal de alzada, con una competencia reducida a la segunda instancia y a la superioridad jerárquica de los juzgados de primera instancia. En la cúspide, la Corte Suprema.

A pesar de que el régimen instaurado en 1823-24 apuntaba a privilegiar una Judicatura civil y omnicompetente con la postergación y progresiva supresión de los tribunales especiales, estos no sufrieron mayores alteraciones[14].

En materia procesal el Reglamento introdujo algunas innovaciones pero, de hecho, los procesos siguieron regidos por el Derecho castellano y los diferentes derechos especiales: canónico, militar y mercantil.

En lo que respecta al nombramiento de los jueces, la primera Constitución que se preocupó del tema fue la de 1818 que reglamentó las calidades que debían tener los funcionarios judiciales y dispuso que los cinco ministros del Supremo Tribunal Judicial (posteriormente Corte Suprema) debían ser nombrados por el Director Supremo, pero solo originalmente ya que las vacantes posteriores debían ser proveídas previa propuesta de una terna del mismo tribunal. Por su parte los miembros de la Cámara de Apelaciones serían nombrados por el Director Supremo a propuesta del Supremo Tribunal Judiciario. La Constitución de 1822 mantuvo el Tribunal Supremo de Justicia compuesto por cinco miembros cuyos nombramientos correspondían al Director Supremo de acuerdo con el poder Legislativo y previa terna del tribunal. La Constitución de 1823 estableció que los nombramientos de los miembros de la Corte Suprema se harían por elección popular dentro de las Asambleas electorales. Los cargos eran vitalicios, a menos que aquellas destituyeran a los magistrados de sus cargos por censura. La Constitución de 1826 dispuso que los miembros de la Corte Suprema serían elegidos en un mismo día por las Asambleas provinciales. Por su parte la Constitución de 1828 entregaba la elección de los miembros de la Corte Suprema al Congreso; el de las Cortes de apelaciones al Presidente de la República a propuesta de una terna de la Corte Suprema y los jueces de letras eran elegidos por las Asambleas provinciales respectivas[15]. En resumidas cuentas, el devenir institucional chileno de los años veinte demuestra el propósito recurrente de introducir, de alguna forma, un principio electivo en la selección de los jueces: y no tan sólo para los magistrados de la Corte Suprema sino también

para los jueces letrados. Como ya mencionamos, la Constitución de 1833 estableció que era atribución exclusiva del Presidente de la República designar a los magistrados de los tribunales superiores de justicia y a los jueces letrados de primera instancia a propuesta del Consejo de Estado.

Pocos años después de la Constitución de 1833, y en virtud de las facultades extraordinarias concedidas al Ejecutivo en 1837, se dictaron varios decretos con fuerza de ley que regularon materias judiciales (Leyes Marianas)[16].

Las inquietudes de Mariano Egaña y Andrés Bello por definir normas y procedimientos que reglamentaran el quehacer de la Judicatura eran grandes. Lo que Bello consideraba más urgente era el problema del derecho procesal. Las ideas centrales en su crítica a los procedimientos judiciales y en sus sugerencias de reforma eran: la importancia fundamental de esta reforma, la necesidad de que esta abarcara la totalidad del procedimiento judicial y el modo de llevarla a cabo, a través de medidas parciales. Su preocupación por la codificación procesal fue anterior a la codificación civil[17].

2. Los tiempos de la Codificación

A pesar de que la codificación substantiva y procesal era considerada el corazón del orden jurídico que se quería establecer, los ritmos de elaboración de los Códigos fueron lentos e implicaron largas discusiones[18]. Algunos políticos, abogados y jueces pensaban en una simple revisión y reordenamiento del antiguo derecho romano-castellano heredado de la monarquía española; otros, que también se diferenciaban entre sí, planteaban una suerte de reforma radical de aquel derecho. Había quien pensaba en la adopción de códigos estranjeros ya elaborados al que se incorporaban algunas modificaciones, y otros que planteaban la formación de códigos proprios[19]. El que primó al final fue el planteamiento de Andrés Bello - sustentado por Juan y Mariano Egaña - que, a pesar de optar decididamente por la formación de códigos proprios, consideraba la posibilidad de recoger elementos del antiguo derecho y de los códigos foráneos[20].

El proceso de codificación comenzó alrededor de 1833-34 y su primer alcance se dió, en 1855, con la promulgación el 22 de noviembre, por parte del Presidente de la República Manuel Montt, del Código civil de la República de Chile, obra del mismo Bello. Entró en vigencia el 1° de enero de 1857 y se basaba en los principios del derecho romano, del Código napoleónico, y en las antiguas leyes españolas. Entre sus fuentes se recuerdan el Código austríaco, el de Luisiana, el de las Dos Sicilias, el Sardo y el holandés[21].

Resulta interesante y poco conocido el hecho de que Bello, antes de presentar su proyecto al Congreso nacional para su discusión y aprobación, quiso que fuera ampliamente discutido por las cortes de apelaciones y los jueces de letras. El estudio de R. Mery Berisso[22] profundiza el asunto. Lo que a nosotros nos parece relevante es el rol participativo que, indirectamente, Bello otorga a los jueces de letras en el proceso de «creación» del Derecho. Este código, en su época, representó, en las palabras de sus estudiosos, la «realización del ideal codificador común a los países de derecho castellano y portugés». Así se explica su asombrosa difusión[23].

Si la elaboración del Código de comercio (1865) y la del Código de minería (1876) no encontraron mayores obstáculos, la codificación penal fue larguísima a pesar de que el problema no resuelto de la criminalidad era un tema muy preocupante y discutido. A diferencia de lo que pasó con el Código civil que fue una elaboración nueva que funcionó como modelo de referencia a nivel continental, el Código penal de Chile fue «una copia casi literal» del Código penal español de 1848 de Manuel de Seijas Lozano en la versión de 1850, comentada por Joaquin Francisco Pacheco y con algunos artículos tomados de la versión original. Remitido al Congreso en octubre de 1873, fue promulgado el 12 de noviembre de 1874 para entrar a regir el 1° de marzo 1875[24].

La codificación procesal, sea civil que penal, marchó a paso todavía más lento. Sólo después de más de setenta años desde que Andrés Bello se refirió a la urgencia de reglamentar la materia procesal, se logró realizar el objetivo. Con el dictado del Código de procedimiento civil el 28 de agosto de 1902 que entró en vigencia el 1° de marzo de 1903 y del Código de procedimiento penal el 7 de febrero de 1906 que entró a regir el 1° de marzo de 1907, se concluyó la larga labor de la codificación en Chile. Hasta 1907 se aplicaron, en lo que se refiere a los procedimientos, la legislación colonial y algunas de las leyes patrias. En lo que respecta especificamente a la justicia criminal, los procesos se fundamentaron, básicamente, en la obtención de la confesión como prueba perfecta.

Para tratar de dar una respuesta legal a las dificultades prácticas, el 3 de agosto de 1876 se dictó una ley que dió a los jueces amplias facultades en materia de apreciación de los hechos. Sin embargo, en la misma, no se estableció un sistema uniforme facilitándose, así, la discrecionalidad individual[25].

Otra ley del 24 de octubre de 1898, dispuso que en los procesos por falsificación, adulteración o uso fraudulento de una marca comercial registrada, «los tribunales resolverán en conciencia»[26].

Es interesante notar que en el lapso de tiempo comprendido entre la promulgación de los Códigos civil y penal y la promulgación de los respectivos Códigos de procedimientos, frente a las dificultades de elaboración de normas procesales adecuadas, los gobiernos de la época no encontraron otra fórmula que la de legalizar el criterio del juez en la aplicación de la ley otorgandole así, un espacio de libertad en la interpretación y aplicación de los principios, valores y normas contenidas en los Códigos[27].

3. Las reformas constitucionales y la organización de los tribunales

Contemporaneamente al proceso de codificación penal se desarrolló el proyecto de elaboración de una ley orgánica de organización y atribuciones de los tribunales que la Constitución de 1833 había anunciado. Pero, antes de analizar este proceso creemos fundamental recordar, en forma sintetica, las transformaciones sociales, económicas y políticas del período.

Desde la segunda mitad del siglo pasado, en más o menos veinte años, la fisionomía geográfica, económica y política chilena cambió profundamente. La guerra del Pacífico, la «pacificación» de la Araucanía, y la explotación de Magallanes transformaron el perfil del país. La apropiación del salitre al norte, vino acompañada entonces con una rápida extensión de los territorios utilizados por la agricultura y la ganadería. La vieja frontera del sur llegó a ser la parte del país de mayor producción de cereales, la región más importante en la producción de madera y de cría de vacuno, todo ésto en mano de «nuevos» y grandes latifundistas. La transformación geoeconómica de Chile produjo, de hecho, una gradual transformación y rearticulación del sector social dominante. El viejo núcleo del valle central, que antes de 1860 era «el Estado», comenzó lentamente a deshacerse. Si una parte de él luchaba para no perder su rol hegemónico y el monopolio del prestigio social y del poder político, otra se apropió de las tierras del sur o invirtió en las minas del norte y se articuló, económica y socialmente - sobre todo a través de estrategias matrimoniales - con los recién llegados que ya habían adquirido fortuna o estaban en proceso de consolidación económica y que de todas manera luchaban por adquirir visibilidad social y política. A los terratenientes de origen colonial se fueron uniendo los ricos mineros del cobre y de la plata de Atacama, pioneros del salitre de Antofagasta, agricultores «modernos», británicos de Valparaíso de fortuna esencialmente mercantil y banqueros de Valparaíso y Santiago. Pero no eran sólo los «nuevos ricos» quienes ascendían social y políticamente. Hombres cultos, artistas, brillantes profesionales europeos llamados por los gobiernos de la época para

contribuir a construir las estructuras del joven Estado-nación o llegados simplemente a la busqueda de lo nuevo, seducían a la aristocracia chilena que no dudó en incorporarlos. Todos ellos fueron portadores de vivencias y valores culturales y políticos que enriquecieron el escenario chileno y que otorgaron al concepto de libertad nuevos contenidos. En el Club de la Reforma (1868-1871) se desarrolló un «nuevo» ethos republicano para el cual el valor supremo fue la idea de libertad elaborada por la nueva generación de liberales. Participaron de esa valoración también los conservadores clericales de la nueva generación[28].

La ampliación del territorio a través del desplazamiento de las fronteras implicó por cierto una reorganización de los intereses económicos, una transformación de la élite pero, sobre todo, determinó la urgencia de una definición y representación política de los nuevos espacios. Y este problema articuló la visión del liberalismo político. El liberalismo de una parte de la élite del Valle central no ponía en discusión el rol centralizador del Estado, planteando que este tenía que estar presente e intervenir activamente, para reglamentar y ordenar los procesos en desarrollo. Un ejemplo emblemático de esta visión es Balmaceda, figura de gran prestigio del grupo dirigente liberal y uno de los fundadores del Club de la Reforma. El se comprometió sobre todo en dos puntos: la reforma electoral para ampliar el sufragio y las reformas constitucionales. Fue el más convencido defensor de la interpretación parlamentaria de la Constitución de 1833. Luchó por la separación entre Estado e Iglesia, se comprometío en la aprobación de las reformas liberales pero, al mismo tiempo, defendió el rol planificador del gobierno central.

Había también otro liberalismo que podríamos llamar de las élites emergentes que, deseando participar en el poder político a través del control de los territorios recién incorporados, concebían la libertad antes que nada como autonomía frente a un Estado centralizador[29].

Estas transformaciones empujaron a modificar el marco constitucional para hacerlo más acorde con las necesidades y los sentimientos del momento. Diez leyes de reforma a la Carta fundamental fueron aprobadas entre 1871 y 1893. Manuel Antonio Matta, diputado radical, tomó la iniciativa en esta materia. A medida que se discutían y se aprobaban estas modificaciones, se iba acentuando y generalizando la interpretación parlamentaria de la Constitución. Entre las enmiendas más importantes se destacan la prohibición de la reeelección inmediata del Presidente de la República; la modificación del quorum para las sesiones de los cuerpos legislativos; la que reconoció la libertad de reunión, de asociación, de enseñanza que no eran

mencionadas explicitamente en la Carta Constitucional. La ley de agosto 1874 reglamentó una serie de incompatibilidades en los cargos. Nos interesa mayormente la incompatibilidad absoluta del cargo de diputado, senador o miembro del Consejo de Estado con el de empleado retribuído de nombramiento exclusivo del Presidente de la República, con la sola excepción de los ministros de Estado[30]. Antes de esta reforma era frecuente que uno, dos o más ministros de la Corte de Apelaciones de Santiago desempeñaran al mismo tiempo las funciones de consejeros de Estado y de parlamentarios aplicando entonces leyes que ellos mismos habían dictados.

Otra reforma muy importante fue la que cambió la composición del Senado[31]. Otras recortaron las facultades extraordinarias del Presidente de la República, limitaron su tuición sobre la Judicatura y modificaron la composición y atribuciones de la Comisión conservadora. A propósito del Consejo de Estado, al integrar representantes de la Camara de Diputados para que el Parlamento tuviese la mayoría, otra enmienda facultó al Presidente a remover sólo a los consejeros de su designación. Se modificó también su composición y su attribuciones[32].

Todas estas reformas disminuyeron las facultades del poder Ejecutivo y aumentaron las del Congreso valorizando las atribuciones que otorgaba a este último la Constitución de 1833 y construyendo un cuadro normativo en que el poder Legislativo ocupó un rol preminente frente a los otros dos poderes del Estado.

En este marco tiene que ser colocado el trabajo de organización sistemática de la Judicatura. En 1863, el gobierno había designado una comisión para estudiar un proyecto de ley global sobre organización y atribuciones de los tribunales. El debate parlamentario fue muy intenso y reflejó los cambios sociales antes mencionados. A pesar que muchas modificaciones sugeridas no fueron aprovechadas, la Ley orgánica de organización y atribuciones de los tribunales fue promulgada el 13 de octubre de 1875. Llevaba las firmas del Presidente Federico Errázuriz Zañartu y del ministro de Justicia José Maria Barceló, quien fue, más tarde, miembro de la Corte Suprema. Esta ley - organizada en 408 artículos más un artículo final - entró a regir en 1876 y marcó una nueva etapa en la regulación positiva de la Judicatura. Con ella se reemplazó parte del conjunto de disposiciones vigentes hasta entonces por un texto único, sistématico y actualizado, vigente hasta hoy bajo en nombre de Código orgánico de tribunales.

Nuestra análisis se fundamenta en el estudio, en dos volumenes, publicado por Manuel E. Ballesteros en 1890 donde, además de presentar el tex-

to de la ley, nos informa sobre los trabajos de la comisión redactora, los debates parlamentarios y contiene detallados comentarios del mismo autor[33]. En terminos concretos la ley reafirmó la independencia del poder judicial de toda otra autoridad; estableció que las causas civiles y criminales pertenecían exclusivamente a los tribunales ordinarios indicados por la misma ley; derogó el fuero personal otorgado hasta entonces a militares y eclesiasticos, y confirmó el escalafón jerárquico de la magistratura - ya analizado - en base al doble criterio de la territorialidad y del valor económico de las causas (menor cuantía y mayor cuantía), suprimiendo la figura de los viejos jueces prácticos. Reconociendo las Cortes de apelaciones existentes en ese momento sólo en Santiago, La Serena y Concepción, indicó que, en el futuro, la territorialidad jurisdicional tenía que coincidir con la administrativa y fijó su estructura[34].

A las Cortes de apelaciones se les entregaba el conocimiento de la segunda instancia en causas civiles y criminales que conocían en primera los jueces letrados; en única instancia conocía los recursos de casación (en la forma) que se interpusieran contra las sentencias pronunciadas por los jueces de letras. Además las Cortes de apelaciones conocían en primera instancia las causas civiles o criminales en que eran parte o tenían interés los presidentes de la República, los ministros del Estado, los gobernadores e intendentes provinciales[35].

En la cumbre quedaba la Corte Suprema constituida por siete miembros llamados «ministros», nombrados por el Presidente de la República en base a propuesta de la Judicatura. La Corte Suprema tenía la doble función de conocer en única instancia los recursos de casación contra la sentencias de las Cortes de apelaciones (más una serie de recursos extraordinarios propios del antiguo derecho español) y de ejercer una jurisdición disciplinaria y económica sobre los tribunales del territorio nacional. Además incumbía a la Corte Suprema votar, siempre que el Presidente de la República se lo solicitese, sobre cualquier punto relativo a la administración de justicia[36].

La distinción básica al interior de la Judicatura se dió entre los jueces no letrados (iletrados) y letrados. Los primeros, a los cuales se le pedía tener 25 años de edad, ciudadanía, residir en el distrito o subdelegación, demostrar alguna renta y saber leer y escribir, pronunciaban sentencias de primer grado en los distritos y en las subdelegaciones solo en las causas de valores no superiores a los 200 y 50 pesos respectivamente. El cargo, por un período de dos años, renovable, era consejal. Por lo que se refería a su nombramiento, ellos eran designados por los gobernadores de los departamiento en base a

una terna de los jueces de letras de la Corte de apelaciones correspondiente.

A los jueces de letra se les pedía también el titulo de abogado y un cierto número de años de abogacía, según la importancia del cargo. Ellos conocían las causas de mayor importancia desde el punto de vista territorial y económico. Los ministros - así se denominaba a los magistratos de las corte de apelaciones - debían tener 30 años de edad, carrera de derecho, 12 años de abogacía o, si ya estaban incorporados a la carrera judicial, algunos años (el número no estaba especificado) de profesión. Como ya vimos, conocían los recursos de segundo grado.

La ley que estamos comentando, permitió que los alcaldes que estaban desempeñando el juzgado llamado de policía local, continuaran funcionando como jueces de primera instancia en aquellos departamentos donde no había todavía un juzgado de letras de mayor cuantía. Sin embargo, el alcalde debía limitarse a tramitar, con arreglo a la ley, las causas que se promovieran ante él, debiendo remitirlas al juez de letras más cercano una vez que estuviesen en estado de sentencia[37].

Los jueces letrados podían ser nombrados en calidad de proprietarios, interinos o suplentes para ocupar perpetuamente o por un período legal una plaza vacante; para servir una plaza vacante mientras se procedía a nombrar al propietario y para desempeñar una plaza ocupada pero con el propietario suspendido o impedido[38].

Muy importante fue la creación de la Promotoría fiscal integrada por los Fiscales de la Cortes de apelaciones y por oficiales denominados promotores fiscales de juzgados de letras. El Ministerio público se concebía como una institución destinada a promover y velar por la ejecución de las leyes, junto con preocuparse de todo lo concerniente al orden público, los derechos del Estado y la protección de los incapacitados para defenderse a sí mismos. En la práctica, sus tareas se centraron en prestar asistencia a los tribunales para la sustentación de los procesos y la dictación de los fallos, además de defender judicialmente los intereses patrimoniales del Estado[39].

La inamovibilidad en los cargos, con la sóla excepción de motivos diciplinarios, fue un objetivo realizado en nombre de la independencia de poder Judicial. También el mecanismo de nombramiento de los miembros de la Corte Suprema, Cortes de apelaciones, promotores fiscales, jueces de letras - bastante engorroso - parecía responder a la necesidad de activar un proceso de autonomía de la magistratura pero también al deseo de diseñar la figura del juez como funcionario. El itinerario establecido era el siguiente: cada Corte de apelaciones presentaba a la Corte Suprema, a final de cada

año, una lista de jueces y abogados que reunían los requisitos fijados por la ley y que, a su juicio, eran idóneos para desempeñar los cargos de miembros de la Corte Suprema, de las mismas Cortes de apelaciones y de jueces de letras. La Corte Suprema hacía sus observaciones, agregaba nuevos nombres y remitía una copia autorizada de todas estas listas y de sus proprias observaciones, antes del día 15 de enero de cada año, al Ministerio de Justicia que las hacía publicar en el periódico oficial. A estas altura, si había un puesto vacante, el Consejo de Estado seleccionaba, en las listas de las personas incluídas el último año, una terna que presentaba al Presidente de la República para el nombramiento[40].

Hay por lo menos dos consideraciones interesantes a propósito del mecanismo de nombramiento de los jueces. La primera es que la ley orgánica, aunque afirmaba el principio de la separación de poderes, en realidad estableció estrictas relaciones entre el Judicial y el Ejecutivo: asignando, por un lado, el nombramiento de los jueces iletrados a los gobernadores y aquella de los letrados al Presidente de la República; y por el otro previendo la sustitución de estos ultimos, en caso de ausencia, por un funcionario administrativo como el alcalde. La segunda observación es que la carrera de los magistrados no era independiente de la abogacía porque los jueces letrados eran elegidos entre los abogados y su inserción en la Judicatura podía darse también directamente en los grados más elevados. La influencia del modelo inglés, considerado también el más apto a garantizar la independencia de la Judicatura, es evidente. Estas dos consideraciones se relacionan con la percepción que, en el debate parlamentario de la ley, se confrontaron constantemente dos posiciones: la de quienes estaban más influídos por el modelo anglosajón y la de quienes lo estaban más por el modelo jurídico francés y español. Esta percepción es reiterada por la tentación posterior de introducir algunos principios de la *Common law* en la práctica judicial. A estas tentativas se le contrapusieron varias opiniones jurisprudenciales orientadas a demostrar que la Judicatura aplica la ley pero no tiene facultad para *interpretarla*, y que sus sentencias no tenían fuerza sino en relación con las causas específicas sobre la cuales se pronunciaban.

La presencia de una «tentación anglosajona» en los medios judiciales chilenos, es confirmada también por otra polémica presente en el debate parlamentario y de la cual informa ampliamente Balestrero. Se trataba de la posibilidad de utilizar en las causas criminales el procedimiento del juicio por jurados (*trial by jury* según el modelo anglosajón): posibilidad dejada abierta en la práctica a la espera del Código de procedimiento penal. La

batalla proseguirá a lo largo de algunos años con polémicas muy duras sobre la definición del juicio por jurados como «juicio por el país» y sobre la eficacia de la prueba testimonial (oral) prevaleciente en la *Common Law* respecto al procedimiento escrito típico del derecho romano: batalla que llegará hasta 1884 cuando la propuesta será categórica y definitivamente rechazada por razones históricas y funcionales[41].

En lo que se refiere, en fin, al privilegio del foro, la ley suprimió la jurisdicción especial para militares y religiosos, pero solo para los delitos comunes, reservando al Consejo de Estado el juicio para los delitos meramente militares y excluyendo la aplicación de las leyes ordinarias a la jurisdicción espiritual de la Iglesia Católica[42].

En los años posteriores, a esta ley se le aportaron varias enmiendas. En lo que respeta a los juzgados de mayor cuantía una ley de 1888 dispuso que cada departamento de más de 30.000 habitantes tuviera a los menos un juzgado de letras, mientras que anteriormente crearlos era facultad del Presidente de la República. En el año 1889 se confeccionó un proyecto de ley destinado a reformar la justicia de menor cuantía, extremadamente defectuosa. La idea era entregar su administración a los oficiales del registro civil a los que, siendo letrados, se suponía dotados de una mayor cultura cívica. Este proyecto no logró ser aprobado, sin embargo, la ley del 19 de enero de 1889 modificó el sistema de nombramiento de los jueces letrados. Sobre todo, simplificó el proceso de elaboración de las listas de los candidatos para cada escalafón, instituyendo un tribunal *ad hoc* constituído por el presidente de la Corte Suprema y los presidentes de cada una de las Cortes de apelaciones. Desapareció así, en el proceso de nombramientos de los jueces, el Consejo de Estado[43]. A partir de esta ley entonces, se creó un sistema de autogeneración casi completa del poder Judicial.

4. La geografía de la Judicatura

Al dictarse la ley orgánica, la estructura de la Judicatura chilena era todavía muy simple. Hasta entonces, en las ciudades de Santiago y Valparaíso, existían, separadamente, jueces civiles y jueces del crimen y había tribunales colegiados compuestos por un prior y dos cónsules, de la misma manera que habían existido durante la colonia, con competencia en las causas relativas a la justicia comercial. En cambio, en cada provincia, había un juez letrado con jurisdicción mixta en lo civil y en lo criminal. Tenía también jurisdicción sobre las causas de comercio y minería y sólo quedaban fuera de su jurisdicción las relativas a los militares y eclesiásticos. En los departamentos

donde no residía un juez de letras, los alcaldes desempeñaban esta función mientras que, en la subdelegaciones y distritos, que eran las divisiones administrativas más pequeñas de la República, había juzgados de menor cuantía cuyos cargos no requerían poseer el título de abogado.

En orden de jerarquía, situadas sobre todos los juzgados de letras, estaban las Cortes de apelaciones de las cuales, en 1875, existían solamente tres: la de Santiago, creada en 1811, y las de la Serena y Concepción establecidas en noviembre de 1845. Por último, sobre todas estas, se encontraba la Corte Suprema.

La Ley de organización y atribuciones de los tribunales vino a hacer más complejo este panorama. Para evaluar adecuadamente la expansión territorial de la estructura judicial, el real alcance a la justicia y la efectiva carga de trabajo en las distintas jurisdicciones, trataremos establecer nexos entre las variaciones en los índices de población, la distribución geográfica de la misma, la creación, en el mismo período, de los nuevos tribunales y el correspondiente reordenamiento de los territorios jurisdiccionales.

Relacionando los datos del censo de 1875 y los territorios jurisdiccionales de las Cortes de Apelaciones existentes a dicha fecha, la jurisdicción de las Cortes de Apelaciones de Santiago cubría una población de 1.147.123 habitantes (55,25% de la población total), la de La Serena 229.475 (11,05%) y la de Concepción 699.375 (33,06%) de la población total[44]. Al finalizar el mandato presídencial de Pinto Garmendia (1881), la administración de justicia de mayor cuantía registraba, en todo el país, 48 jueces de letras y del crimen[45]. Las enormes desigualdades entre los territorios jurisdiccionales de los tribunales de letras y, por consiguiente, el recargo de causas, motivaron la creación de una nueva Corte de Apelaciones. En marzo de 1882, durante la guerra del Pacífico, después de la ocupación de la provincia de Tarapacá por las fuerzas armadas chilenas, se creó la Corte de Apelaciones de Iquique. Confirmada después del tratado de paz, en 1884, fue trasladada a Tacna en 1887.

Superadas las dificultades económicas, finalizada la guerra del Pacífico y concluída la «pacificación» de la Auracanía, a partir de 1883 se reinició la creación de nuevos juzgados de letras[46]. El Presidente de la República Domingo Santa María (1881-1886), abogado y ex ministro de Justicia e Instrucción Pública, orientó sus primeras energías a regularizar el funcionamiento de los tribunales bajo el marco legal definido en 1875, junto con aumentar significativamente los sueldos de la magistratura en casi un 50%. Especial preocupación demostró por la Justicia penal y el sistema penitenciario[47]. Al finalizar su administración el país contaba con una administración de justi-

cia integrada por cuatro Cortes de apelaciones y 65 jueces letrados, pero aún quedaban 22 departamentos, con un total de 350.342 habitantes, que carecían de un juzgado de letras, mientras el censo de 1885 registraba un total de 2.527.300 habitantes mostrando un incremento poblacional del 7,3%[48].

Durante el gobierno del Presidente José Manuel Balmaceda (1886-1891), Ministro de Justicia e Instrucción Pública en la administración anterior, creció notablemente el número de juzgados y Cortes de apelaciones en la República[49]. En julio de 1888 se creó la Corte de Apelaciones de Talca y numerosos juzgados a lo largo del país, llegando a duplicarse su cantidad entre 1884-1892. El creciente ingreso de causas en los tribunales colegiados obligó a regular el funcionamiento interno de los mismos. En la reorganización de los Ministerios en 1887, se separó la sección culto, que hasta entonces había concurrido a conformar el Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública, y se la incorporó al Ministerio de Relaciones Exteriores y Colonización[50]. Además el Primer Mandatario estaba convencido que para crear las estructuras de la justicia no era suficiente dictar normas e invertir plata, sino que era indispensable formar una nueva generación de altos magistrados. Para esto, depositó su confianza en un grupo de miembros del poder judicial que habían realizado una experiencia muy especial durante la guerra del Pacífico[51].

El hecho de que durante la administración de Balmaceda, la justicia haya recibido, mucho más atención que en todo el período considerado, se explica sea por su afan modernizador, sea por el substancial aumento de las rentas del Estado experimentado durante la década de los ochenta. Los derechos de exportación del salitre llegaron a constituir el 49% del ingreso nacional. Los importantes excedentes captados para el Estado por vía de los derechos de aduana se destinaron a modernizar e incrementar la estructura estatal y, dentro de ella, la Judicatura. Por último hay que subrayar el hecho de que la creación de la estructura judicial periférica, sin duda, favorecía, en la visión de Balmaceda, un mayor control, por parte del gobierno central, de los territorios lejanos del centro político[52].

La crisis política de 1891 influyó gravemente sobre la todavía frágil estructura judicial, especialmente sobre los miembros de los tribunales recién creados. Al estallar la guerra civil Balmaceda suprimió la Corte de Tacna creando en cambio otra en Valparaíso; creó la Corte de apelaciones de Valdivia; declaró vacantes todos los cargos confiados a jueces que él consideraba parte del bando contrapuesto y cambió al personal de la Corte de Apelaciones de Santiago. Muchas de estas disposiciones dejaron de tener efecto

luego del triunfo de los opositores de Balmaceda, en septiembre de 1891[53]. Pero, en los años posteriores, la ampliación y consolidación de la estructura judicial quedó bloqueada.

A pesar de que la población total del país creció en casi un 20% en doce años, de 2.700.000 en 1895 a 3.200.000 en 1907, no hubo creación de nuevos tribunales superiores de justicia hasta 1924 y recién en 1925 se dispuso la instalación de una nueva corte, en Temuco. Para resumir, de 47 juzgados de letras que había en 1882 ya en 1887 existían 68 mientras que en 1891 se contaban 92. Desde entonces, solo hubo incrementos menores: 96 en 1900, 100 en 1909, 102 en 1924 y 107 en 1931[54].

Es importante destacar como la estructura periférica de la justicia que, sobre todo Balmaceda se empeñó en construir, después de 1891 operó como un instrumento determinante para que los poderes locales se consolidaran y pudiesen conquistar su autonomía respecto al gobierno central. Ya vimos como, en la ausencia de jueces letrados en los departamentos, la administración de la justicia de mayor cuantía se confiaba, con algunas limitaciones, a los alcaldes a los cuales no se podía exigir ningún requisito y la de menor cuantía, en las subdelegaciones y distritos, a personas que sabían solamente leer y escibir y que eran designados por los funcionarios periféricos. Era la justicia de menor cuantía la que controlaba el proceso electoral y, después de la aprobación de la ley de la Comuna autónoma, en diciembre 1891, fue la aliada de los poderes locales en la lucha por la afirmación de la autonomía territorial frente al poder central.

La ley de la Comuna autónoma fue importante. Entregó a los gobiernos locales una gran autonomía decisional y administrativa frente al Ejecutivo. Cada municipalidad era organizada en comunas cuyos regidores eran los notables del lugar, elegidos por sufragio directo y constituían la Asamblea de electores que fue la creación más significativa de la ley en cuestión. Esta Asamblea formaba el gobierno municipal, eligía el alcalde, decidía el presupuesto y los impuestos municipales. Elaboraba proyectos de desarrollo de la región sobre los cuales preguntaba y obtenía, a través de sus representantes elegidos en el Parlamento, los recursos financieros del gobierno central. Se asistió, de hecho, al traspaso de poderes que antes estaban en las manos de intendentes y gobernadores, a las Asambleas de electores. Estos no tenían más, de hecho, el poder de decisión y de intervención y se limitaban a ratificar y transmitir al poder central las decisiones tomadas por las Asamblea de electores y por los parlamentarios de la zona[55].

De lo que hemos dicho resulta claro que la estructura justicial periférica

estaba totalmente involucrada en este proceso de definición de los poderes locales a dos niveles. El primero tenía que ver con el hecho que cuando no era el mismo alcalde el que ejercía la función judicial en los departamentos, los jueces de subdelegación y distritos, eran, de hecho, designados por los notables del lugar. El segundo nivel se refiere al hecho que el mismo ejercicio de la justicia estaba influído e influía sobre las dinámicas de los intereses de las sociedades locales. El control del proceso electoral por parte de los jueces de menor cuantía es un ejemplo del espacio de poder que ellos manejaban.

Todo esto ha sido interpretado, por parte de varios historiadores, como falta de respecto de la legalidad y triunfo de la corrupción[56]. En realidad un conjunto de leyes relacionadas entre sí crearon un cuadro normativo que permitió, ya sea a nivel estructural, ya sea a nivel de los procedimientos, la construcción de espacios de libertad y discrecionalidad que aprovecharon los jueces.

5. Los jueces: origen social y formación

Nos parece ahora importante tratar de contestar, en forma muy sintética y sobre todo parcial, a la pregunta de quienes eran los jueces en el período que estamos analizando. Desgraciadamente el primer diccionario de la Judicatura chilena, que contiene 613 biografías de miembros del poder Judicial que ingresaron a este servicio entre 1875 y 1924, todavía no ha sido editado[57].

La organización piramidal de los tribunales en tres escalones reflejaba, en cierta medida, la estructura social de la época. En un país con una población modesta, la élite de la época, alrededor de la mitad del siglo pasado, estaba constituída por un grupo muy reducido de familias con «apellido», estrictamente relacionadas entre sí a través de alianzas matrimoniales y de negocios. Los «recién llegados», que desde la segunda mitad del siglo se insertaron en esta red social no terminaron con el supuesto de que cada personalidad tenía relevancia no tanto por su valor en sí, sino en cuanto parte integrante de esta red. Los ministros de la Corte Suprema y de la Corte de apelaciones de Santiago, los jueces de letras de los juzgados del Valle central eran todos miembros de esta élite. Las memorias anuales de los ministos de Justicia llevan la planilla completa de los jueces de letras y de los nuevos nombramientos en todo el país. Asombra la cantidad de «apellidos ilustres» que aparecen y que - con poquísimas excepciones - son todos de origen colonial. Es interesante comparar la lista de los jueces con la de los miembros del poder Ejecutivo y Legislativo del mismo período[58], consultando además algunas fichas biográficas. De esta comparación resulta que casi todos los jueces de letras, si no contemporaneamente, en épocas ante-

riores o sucesivas, ocuparon cargos en el Ejecutivo y en el Legislativo y que miembros de su propria familia, mientras ellos desempennaban roles judiciales, estaban sentados en el Congreso o tenían el cargo de Ministros. Es también interesante notar que en la lista de los miembros de la Comisión que revisó la ley de organización de los tribunales; de los ministros, senadores y diputados que tomaron parte en su discusión y que propusieron alguna reforma, hay nombres que posteriormente se dedicaron a la administración de la justicia[59].

Durante la época de Balmaceda, en los juzgados de letras recién constituídos, se comenzaba a apreciar una mezcla de apellidos ilustres con apellidos desconocidos o, por lo menos, poco conocidos[60]. La percepción es que los niveles intermedios del poder Judicial comenzaron a ser utilizados como trámite de promoción social por la naciente clase media cuyos apellidos aparecían entre los funcionarios del ministerio de Justicia.

Casi nada se puede decir a propósito de los jueces de menor cuantía. Solo que, producto de los requisitos exigidos por la ley para su nombramiento, ejercían en el lugar donde nacieron, y tenían que ser hombres estimados y con alguna renta. Pero en las fuentes utilizadas no se encontraron sus huellas y parece muy dificultoso hacer una análisis prosopógrafica. Lo que varios estudios afirman es que si no eran directa expresión de las redes familiares de los notables de los distintos lugares, estaban estrictamente vinculados a ellos por relaciones de amistad o de intereses económicos[61]. Para sintetizar la situación, se podría decir que en Chile el tejido social volvía a unificar y entremezclar lo que la norma trataba de separar y distinguir.

En lo que se refiere a la cultura de los jueces de letras, hay que destacar que las figuras más sobresalientes enriquecieron su preparación por su propia cuenta, aprovechando de viajes y estadías en Europa. La formación profesional impartida en Chile era bastante pobre e incompleta de lo que se lamentan, a menudo, las memorias anuales de los ministros de Justicia. Los miembros de la Judicatura de mayor cuantía eran abogados que a sus estudios de Derecho sumaban la experiencia adquirida en los años de prácticas judiciales. Hacemos entonces una breve referencia al curriculum universitario vigente a la época.

En 1883 se aprobó un nuevo reglamento para la Universidad en remplazo de lo de 1847, ya modificado en 1873. En lo que se refería a la carrera de Derecho, junto con la creación de una cátedra auxiliar de Derecho romano, se introdujeron otros cambios en el plan de estudios vigentes[62]. A pesar de ser fruto de largas discusiones, el nuevo plan de estudios no

respondió a las exigencias de la preparación que se perseguían con él. Sin duda, el punto más débil del programa radicaba en la escasa importancia que se le asignaba al estudio del Derecho patrio de reciente codificación. De hecho se abarcaba todo el Derecho civil en dos cursos anuales y el Derecho penal era materia de tan sólo un semestre. Asimismo, era poco el tiempo reservado al estudio de los procedimientos vigentes, aún no codificados. En esa época se contaba con manuales de juristas que recopilaron y comentaron los textos legales para facilitar su uso a abogados, estudiantes y jueces. El monumental *Prontuario* de José Bernardo Lira, editado por primera vez en 1867[63], sólo perdió su utilidad con la promulgación de los Código de procesamiento civil y penal a principios del siglo XX.

En los años setenta del siglo XIX eran tres los centros que impartían estudios jurídicos: la Universidad de Chile, el curso de Leyes anexo al liceo de Concepción y el de Valparaíso. En 1888 apareció un cuarto con la creación de la Pontificia Universidad Católica de Chile. La insuficiente preparación jurídica de los jueces explica la permanente preocupación por llenar las plazas de promotores fiscales tan pronto se creaba un juzgado de letras, con el objeto de contar con un auxiliar jurídico del juez, él también letrado, que controlara la «correcta» aplicación del Derecho. Resulta interesante notar que el *Prontuario* de Lira dedicaba un amplio espacio a analizar la sentencias dictadas hasta aquel momento con el fin de orientar a los jueces y abogados en la dificultosa tarea de aplicar la ley en una situación en que, por falta de código de procedimientos, faltaba la «certeza» del derecho. Esto es otro indicio importante de como el modelo de la *Common Law* funcionaba, de forma quizás inconciente, más a menudo de lo que puede aparecer.

6. La administración de la justicia

Además de la falta de códigos de procedimientos que obstaculizaba una aplicación eficaz de la ley y el cambio demasiado frecuente de los titulares de la cartera de Justicia, que comenzó a manifestarse durante los años noventa[64], tres son los problemas que sobresalen en las Memorias de los Ministros de Justicia. El primero se refiere a los escasos recursos financieros de que disponía el sector judicial comparado con los de otras ramas de la administración pública; el segundo a los bajos sueldos de los magistrados, y el tercero a la escasa formación jurídica de los mismos que obstaculizaba la dictación de las sentencias.

Para tratar de averiguar si las preocupaciones por la justicia encontraban efectiva comprobación en los recursos otorgados a la administración de

la misma, hemos tratado de reconstruir, en la etapa que va desde 1845 hasta 1911, las asignaciones presupuestarias de la Judicatura comparándolas con las de los demás sectores importantes de la administración pública.

Una primera consideración general es que al interior del presupuesto general la Justicia ocupaba un espacio bastante modesto. El período en que esta cartera capturó una proporción más alta de recursos financieros fue el de la así llamada «república autocrática» (1833-1861), mientras en el decenio de los setentas, a pesar de la dictación de los Códigos penales, de minería y de comercio y de la Ley de organización y atribuciones de los Tribunales, sorpresivamente el porcentaje bajó 2,2 puntos respecto al promedio del período anterior (1845-1865) cuando - después de la aprobación de las leyes Marianas - se pudo apreciar un primer intento de organización del poder Judicial. El punto más bajo de 1,9 se alcanzó en 1883, durante la administración de Santa María que, sin embargo, trató de ampliar la estructura judicial y demostró preocupaciones específicas hacia el tema de la administración de la justicia. Fue sin embargo un año especial, en que el Ministerio de guerra obtuvo, con un 37%, casi las dos quintas partes del presupuesto total. En los dos decenios sucesivos el sector Justicia obtuvo en promedio un 5%, con variaciones anuales muy modestas, hasta 1911, año en que bajó de más de dos puntos acercándose a los valores de los años setenta del siglo pasado y, en un marco general de crisis económica, incluso disminuyó en los años sucesivos.

Una comparación de la asignación de recursos a las diferente carteras indica claramente que Justicia recibió una proporción bastante reducida. Cabe decir que la complejidad de la estructura administrativa creció rápidamente desde los decenios 1845-1865, en que las carteras principales eran todavía las de Interior y Hacienda, hasta que Obras Públicas, y dentro de ella, en especial el rubro ferrocarriles, llegó a tener una posición absolutamente dominante en la primera época parlamentaria[65].

Otro tema que se destaca en las Memorias anuales de los Ministros de Justicia, directamente vinculado con la escasez de los recursos presupuestarios, es el de los bajos sueldos de los jueces. El tema central del trato económico de los funcionarios judiciales se basaba en las leyes generales de sueldos de 1883 y 1894. A ello se sumaban gratificaciones o sobresueldos brindados al servicio calificado y en algunos tribunales, especialmente aquellos situados en las provincias adquiridas o pacificadas recientemente por las armas. Aún así, el monto global era modesto, insuficiente para brindar bienestar e independencia a quien no tuviera una herencia de familia. En su discurso

del 1° de junio de 1889 Balmaceda hizo pública su estrategia de transformar a los magistrados en funcionarios del Estado. Para contar con jueces independientes - insistía Balmaceda - era fundamental que tuvieran buenos sueldos. En 1906 German Riesco retomaba, con más fuerza, el mismo concepto[66].

Además de tener sueldos bajos, los jueces parecían sobrecargados de trabajo con la responsabilidad de ejercer sus funciones en enormes territorios jurisdicionales, y su número muy modesto, inadecuado a las necesidades del país. Al concluir la Presidencia de Aníbal Pinto Garmendía (1876-1881) la magistratura contaba con una planta muy limitada: un presidente, cuatro ministros y un fiscal de la Corte Suprema, con 5.500 pesos de sueldo el primero y 5.000 pesos los restantes; cuatro presidentes de Corte de Apelaciones, con una remuneración de 5.000 pesos cada uno; quince ministros y cuatro fiscales de Corte de Apelaciones con un sueldo de 4.500 pesos y un total nacional de 48 jueces de letras y del crimen, con sueldos que iban de 3.000 a 4.000 pesos de la época. La modestia de los salarios en el sector judiciario no parece excesiva si se la compara con los sueldos de otros sectores públicos de la época. Como nos muestra C. Humud, en 1883 el Presidente de la Corte Suprema percibía un sueldo inferior en un 25% al de un ministro de Estado, pero mayor en un 50% al de un subsecretario. Por su parte, un ministro de Corte de apelaciones ganaba en 1883 un 30% más que un subsecretario de Estado; un juez letrado ese año ganaba un sueldo equivalente al de un subsecretario de Estado y un 66,6% superior a la de un jefe de sección ministerial[67].

Sin embargo el análisis de los sueldos consignados diez años mas tarde en la ley general de 1894 demuestra, no obstante los reajustes, una tendencia a la pérdida comparativa en el nivel remuneratorio de la Judicatura. En esa fecha, el presidente de la Corte Suprema ganaba sólo un 15% más que un subsecretario de Estado; un ministro de la Corte de Apelaciones percibía un sueldo igual a la de un subsecretario de Estado, un juez letrado un sueldo inferior en un 20% al de un subsecretario, y sólo un 12% superior al de un jefe de sección ministerial. Comparados con los de otros sectores, los sueldos de los funcionarios de Justicia no eran los peores[68].

El último problema se refiere a la formación de los jueces. La pobreza de su preparación afectaba las formas de conducción de los procesos y la dictación de las sentencias. Sólo con la intención de ofrecer algunos indicios creemos interesante presentar algunos datos sobre el comportamiento de los jueces, de las partes, de los abogados y de los auxiliares de la administración a través de la observación de elementos como, por ejemplo, la duración de

los procesos, la modalidad de término de los mismos, las incidencias que se planteaban en los juicios. Revisé algunos expedientes - aproximadamente 140 - del período que va desde 1875 a 1906. Ellos comprenden procesos criminales de la ciudad de Santiago, civiles y comerciales de Valparaíso y Concepción[69].

A propósito de los 40 procesos criminales celebrados en Santiago notamos que el 50% de los casos se inició por parte policial; el 27,3% por querella y el 22,7% por denuncias. El 52% terminó en la dictación de sentencia definitiva, de ellos un 18% correspondió a sentencias absolutorias y el 34% a sentencias condenatorias. Un porcentaje importante del orden del 48% terminó en la dictación de sobreseimiento y, de estos, la mayoría por falta de antecedentes.

Para analizar el tiempo de tramitación es necesario distinguir cual fue la modalidad de término de los procesos. Así, si se trataba de procesos en que se dictó sobreseimiento, la tramitación no superó el par de meses, salvo dos casos excepcionales en que se prolongaron uno, seis meses y el otro, diez años. Pero, si nos referimos a procesos con dictación de sentencia definitiva, en el 18,6% de los casos su tramitación terminó en menos de un año y en un 34,8% demoró más de un año.

En materia penal, a diferencia de la civil, siempre estuvo presente la segunda instancia, la mayoría de las veces a través de la apelación a la sentencia definitiva. También pudo observarse durante el transcurso de los procesos un gran numero de apelaciones a degeneratorias de libertad provisional y, relativas a incidencias de competencia y medidas cautelares. En fin, las materias más frecuentes en los expedientes analizados eran las relativas a los delitos de falsificación de documentos, billetes y monedas falsas y homicidios.

A propósito de la labor de los jueces en la tramitación de los procesos, se observó que el juez carecía de los elementos necesarios para enfrentar con éxito la investigación criminal y, por esto, pudo no ser simple casualidad que casi la mitad de los procesos analizados terminaran con dictaciones de sobreseimiento por falta de antecedentes. Esto, sobre todo si se piensa que las causas que siguieron esta suerte eran fundamentalmente materias donde se requería de investigaciones complejas con apoyo de elementos técnicos no disponibles para el juez como, por ejemplo, delitos de estafa, falsificacion de monedas, billetes y documentos. Por otra parte, se destaca que en la mayoría de los casos, frente a la actitud dilatoria de los abogados de las partes, los jueces no tomaban una actitud firme y decidida para evitar demoras innecesarias. Es importante destacar que en materia de garantías in-

dividuales, si bien se habían dictado disposiciones que tendían a suprimir o restringir las medidas de apremios, durante la tramitación de los procesos, había sido tradicional emplearlas: la imposición de incomunicaciones innecesariamente prolongadas y las privaciones de libertad, al parecer excesivas, eran la regla.

Otro elemento importante es el relativo a la confesión. En efecto, en todos los procesos en los cuales se dictó sentencia condenatoria, estuvo presente la confesión del reo. Sólo en dos casos no hubo confesión. Es decir, los demás elementos probatorios del sistema procesal penal tan importantes como la prueba testimonial y las presunciones al parecer no eran suficientes para fundamentar una sentencia condenatoria sin confesión.

En relación a la redacción de las sentencias, se observa una muy esquemática fundamentación de los fallos y una modestísima redacción de los mismos, situación que mejora a fines del siglo pasado y principios del actual, donde se puede encontrar una fundamentación jurídica más profunda de los fallos y referencias a los hechos de la causa.

Creemos necesario detenernos sobre el papel que desempeñaba el Promotor fiscal en la tramitación y resolución de los casos criminales. Pareciera ser que su rol fue de gran importancia, puesto que en la mayoría de los casos su opinión era inevitablemente acogida por el juez al dictar sentencia. Situación que corrobora lo que se ha dicho sobre el papel del promotor como una suerte de segundo juez dentro del proceso, al tener, muchas veces, una mejor preparación y conocimiento del derecho.

De la revisión de expedientes correspondientes a causas civiles y comerciales, podemos observar que las materias más comunes eran mayoritariamente las de cobro de pesos. La mayor parte de estos procesos se iniciaba por vía de la preparación ejecutiva a través de la convocatoria a reconocer deuda o firma puesta en un documento y mayoritariamente mediante la interposición directa de la correspondiente demanda de cobro de pesos. Sin embargo, y no obstante la diversidad de procedimientos de tramitación que podía adoptar un juicio de este tipo, se destaca invariablemente el hecho de que la mayoría de los procesos revisados se iniciaban y tramitaban en forma más o menos rápida, pero no se encuentra constancia de que se haya verdaderamente obtenido lo pretendido en el juicio. Esto nos deja la impresión de que la actividad jurisdicional estaba recargada con procesos que no caminaban y la inactividad de las partes era un factor determinante. Probablemente eran frecuentes los arreglos extrajudiciales entre las partes y se utilizaba la actividad jurisdiccional sólo como medio de presión. Por lo

que se refiere a la redacción de los fallos, cabe señalar que las sentencias definitivas de primera instancia eran de una redacción y fundamentación jurídica modesta, pero superior a los fallos en materia criminal.

En materia civil, a diferencia de lo observado en las causas criminales, eran muy escasas las apelaciones a lassentencias definitivas. Tampoco era corriente la interposición de recursos de apelaciones en la tramitación de primera instancia. En síntesis es muy dificil visualizar en los jueces una lógica coherente, una capacidad discursiva, y sobre todo un buen conocimiento de las leyes vigentes. Obviamente la muestra de casos utilizada puede ser poco representativa. Sin embargo nos ofrece suficientes indicios para concluir que el cuadro pesimista dibujado por los Ministros acerca de las condiciones en que se administraba la justicia del período, tenía alguna fundamentación.

Notas conclusivas

La opción de examinar, en estas paginas, algunas de las coordenadas principales del tema de la justicia en lugar de profundizar aspectos específicos fue, en cierto sentido, una elección obligada. No hay todavía en Chile historiografía sobre el poder Judicial que trate de conjugar la perspectiva jurídico institucional con la de la historia social. Tampoco existe una historia del desarollo de la estructura judicial a lo largo de los últimos dos siglos. Por esto, finalizando el presente trabajo podemos, más que ofrecer conclusiones, sugerir algunas ideas para investigaciones futuras.

Una primera idea es que, en general el orden liberal y en particular la Judicatura, en el Chile del siglo XIX fue el producto de una continua mediación entre miembros de la élite portadores de elaboraciones distintas del ideario liberal. Capacidad de mediación y negociación eran rasgos típicos de la élite chilena. Las mediaciones, en ciertos momentos logradas después de conflictos graves, se fueron realizando cambiando - en función de las dinámicas del proceso histórico - el orden de relevancia de los mismos principios y valores. Así, en la primera etapa de nuestro recorrido, el principio del orden primó sobre el principio de la libertad mientras que en la segunda etapa primó este último.

El elemento interesante en el caso chileno, medular en nuestra reflexión, es que qualquiera mediación no se dió solamente en la práctica sino que encontró su consagración en la norma. Eso pasó con la Constitución de 1833; con el Código civil, con la Ley orgánica de organización y atribuciones de los tribunales y con leyes posteriores. Pero nuestro análisis sugiere

que no siempre las dinámicas negociadoras lograron «productos» coherentes. La Constitución de 1833 y el Código de Bello obtuvieron un buen grado de armonía interna porque la élite de la época se configuraba omogenea y compacta. En cambio, la ley orgánica de tribunales de 1875 manifestó contradicciones que espresaban los desajustes de una élite - la de la segunda mitad del siglo pasado - en pleno proceso de rearticulación. Una contradicción era representada, por un lado, en la mantencíon de la función judicial del alcalde - herencia colonial - y por el otro, en la preocupación de construir un sistema de nombramiento de los jueces que asegurara su independencia. Pero, sobre todo, algunas de las contradicciones se expresaban en los intentos de injertar, en el sistema jurídico chileno - basicamente inspirado al modelo romanista - elementos caractéristicos del sistema jurídico americano como «el juicio por jurado» y la prueba testimonial. Sería importante investigar más detenidamente este aspecto del debate.

Relacionado a este problema hay otro punto que sería interesante profundizar. Vimos como un conjunto de factores llevaron a legalizar el «criterio del juez» en la dictación de las sentencias. En el presente trabajo interpretamos el asunto como una forma de solucionar los problemas que se daban en la práctica judicial por falta de Códigos de procesamiento. Pero puede ser que la realidad sea más compleja y que la creación, a través de la ley, de espacios de libertad concedidos a los jueces en interpretar y aplicar la norma, responda a otra exigencia. Los demás problemas que tratamos de detectar, como la insuficiente preparación de los jueces letrados, el debíl sistema de incompatibilidades, la ausencia de un mecanismo de ascenso cierto, son todos elementos típicos de un sistema en el proceso de su definición.

1. B. Bravo Lira, *Por la razon o la fuerza. El Estado de Derecho en la Historia de Chile*, Santiago, Ed. Universidad Católica, 1996, pp. 156-157; R. Romanelli, I*ntroduzione. Magistratura e potere nella storia moderna*, en R. Romanelli (comp.), *Magistrati e potere nella storia europea*, Bologna, Il Mulino, 1997, pp. 7-22.

2. L.M. Díez Picazo, *Il modello europeo di magistratura: un approccio storico*, en R. Romanelli, *op. cit.*, pp. 23-38. Cfr. G.E. White, *The American Judicial Tradition*, Oxford-New York, Oxford University Press, 1978.

3. En el mismo periodo Venezuela cuenta con 10, Bolivia con 13, Colombia con 18. Cfr. P.J. Lambert, *L'America latina. Strutture sociali e istituzioni politiche*, Roma, Editori Riuniti, 1967, pp. 346-347 [ed. original, *Amérique Latine*, Paris, Presses Universitaires de France, 1963]; A. Trento, Le Costituzioni, en A. Cueva (comp.) *America latina. Le istituzioni, la politica, l'economia*, vol. III, Roma, Edizioni Lavoro, 1998, pp. 3-27; V. Peloso, B. Tenenbaum (comp.), *Liberals, Politics and Power: State formation in Ninetenth Century Latin America*, Athens-London, University of Georgia Press, 1996.

4. S. Collier, *Ideas and Politics of Chilean Indipendence, 1808-1833*, Cambridge, Cambridge University Press, 1967; R. Krebs, *Orígenes de la conciencia nacional chilena*, en I. Buisson, G.Kahle, H.J. Köning, H. Pietschmann (comp.), *Problemas de la formación del Estado y de la Nación en Hispanoamérica*, Bonn, Inter Naciones, 1984, pp. 107-126; A. Guzmán Brito, El Constitucionalismo revolucionario frances y las Cartas fundamentales chilenas del siglo XIX, en R. Krebs, C. Gasmuri (comp.), *La Revolución francesa y Chile*, Santiago, Editorial Universitaria, 1990, pp. 225-245; A. Jocelyn-Holt, *La Indipendencia de Chile*, Madrid, Mapfre, 1992, pp. 222-265.

5. Se recogían elementos desde la neoescolástica en el pensamiento de Francisco Suárez al contratualismo de Rousseau; a la escuela de derecho natural del siglo XVIII a Voltaire, Descartes, Locke, Hume, Maquiavelo, Montesquieu, Adam Smith, Bentham. Algunos miembros de esta élite estaban más influidos por el liberalismo de las Cortes de Cádiz y la Constitución española de 1812, mientras otros más por el liberalismo francés o anglosajón. J.A. Gallego, *La pluralidad de referencias políticas*, en F.X. Guerra (comp.), *Revoluciones Hispánicas. Indipendencias Americanas y liberalismo español*, Madrid, Ediciones Complutense, 1995, pp. 127-142.

6. No es un caso que, desde la primera Constitución de 1811 hasta la de 1833, es siempre Juan Egaña - substituido en el asamblea constituyente de 1833 por su hijo Mariano - que juega el papel de protagonista en construir la arquitectura de las varias Cartas. A este propósito me parece importante señalar que la asamblea constituyente de 1833 no tenía que proponer una nueva Constitución, sino más bien reformar la de 1828. Cfr. *Mensaje del Presidente de la República Joaquín Prieto en ocasión de la promulgación de la Constitución. Constitución de la República Chilena. 1833. El Presidente de la República a los Pueblos*, en L. Valencia Avaría (comp.), *Anales de la República*, vol. I, Santiago, Ed. Andrés Bello, 1986, pp. 172-173.

7. El pensamiento de Diego Portales en una conocida carta a José Manuel Ceia, expresa bien el sentir de la élite de la época y su necesidad de dar una respuesta a la contingencia sin renunciar al ideario liberal. «La democracia que tanto pregonan los ilusos es un absurdo en los países como los americanos, llenos de vicios y donde los ciudadanos carecen de toda virtud, como es necesario para establecer una verdadera República [...]. Un gobierno fuerte, centralizador, cuyos hombres sean verdaderos modelos de virtud y patriotismo, y así enderezar a los ciudadanos por el camino del orden y de las virtudes. Cuando se hayan moralizado

venga el gobierno liberal, libre y lleno de ideales, donde tengan parte todos los ciudadanos». Carta de Diego Portales a José Manuel Cea, Lima, marzo de 1822, citado en R. Krebs, *op. cit.*, p. 121.

8. Solo como ejemplo, comparamos la afirmación de Portales con la siguiente afirmación del Presidente de la Républica Santa María, liberal convencido, en los años ochenta del siglo pasado, en su autoretrato: «Se me ha llamado autoritario. Entiendo el ejercicio del poder como una voluntad fuerte, directora, creadora del orden y de los deberes de la ciudadanía. Esta ciudadanía tiene mucho de inconsciente todavía y es necesario dirigirla a palos. Entregar las urnas al rotaje y a la canalla, a las pasiones insanas de los partidos, con el sufragio universal encima, es el suicidio del gobernante, y yo no me suicidaré por una quimera. Veo bien y me impondré para gobernar con lo mejor y apoyaré cuanta ley liberal se presente para preparar el terreno de una futura democracia. Oiga bien: futura democracia». Citado en M. Góngora, *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los Siglos XIX y XX*, Santiago, Editorial Universitaria, 1994 (1° ed. 1986), p. 59.

9. Ivi, pp. 39-48; A. Guzmán Brito, *Portales y el pensamiento de Montesquieu*, en «Boletín de la Academia Chilena de la Historia», 98, 1987, pp. 69-76; S. Villalobos, *Portales. Una falsificación histórica*, Santiago, Editorial Universitaria, 1989; A. Jocelyn-Holt, *El peso de la noche*, Buenos Aires, Ariel, 1997.

10. *Constitución de la República Chilena*. 1833, cit., pp. 172-197.

11. J. Heise, *Historia de Chile. El período parlamentario. 1861-1925*, vol. I, Santiago, Andrés Bello, 1974, pp. 22-35.

12. Ivi, p. 28.

13. V. Palacio Atard, *La España del siglo XIX. 1808-1898*, Madrid, Espasa-Calpe, 1981, pp.72-73; R. Carr, *España 1808-1975*, Barcelona, Ariel, 1985, pp. 101-104. Hay que notar que los estudiosos chilenos no hacen ninguna referencia a la influencia, de la Constitución de Cádiz sobre el constitucionalismo chileno. Prefieren citar el modelo francés e inglés.

14. A. De Ramón, *La Justicia Chilena entre 1875 y 1924*, en «Cuadernos de análisis jurídico», 12, 1989, pp. 12-13; M.A. León León, *Apuntes sobre la administración de Justicia en Chile. Balance histórico-jurídico, siglos XVIII-XIX*, no publicado. Este estudio es al momento el único que trata de reconstruir la evolución global de la Judicatura. Agradezco el autor por haberme permitido consultarlo.

15. L. Valencia Avaría, *op. cit.*, pp. 64-171; A. De Ramón, *op. cit.*, pp. 14-15.

16. Entre otras, sobre abolición de juicio de conciliación, implicancia y recusación de los jueces, sobre juicio ejecutivo y recurso de nulidad, así como visitas de tribunales y juzgados. Cfr. Ivi, pp. 13-14; M.A. León León, *op. cit.* pp. 34-39; B. Bravo Lira, *Bello y la Judicatura, en Andrés Bello y El Derecho, Actas del Congreso Internacional*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1982, pp. 119-124.

17. Ivi, pp. 129-132.

18. Los acontecimientos europeos de 1848 tuvieron una gran importancia también en Chile y influyeron sobre la segunda generación intelectual de Chile republicano. Comienzan a aparecer los igualitarios, reformistas, radicales y masones. C. Gazmuri, *El «48» Chileno. Igualitarios, reformistas, radicales, masones y bomberos*, Santiago, Editorial Universitaria, 1992.

19. A. Guzmán Brito, *Andrés Bello codificador. Historia de la fijación y codificación del derecho civil en Chile*, vol. I, Santiago, Editorial Jurídica, 1982, pp. 145-152.

20. En las palabras de Bello, obiectivo de la codificación, era lo de reducir «las leyes civiles a un cuerpo bien ordenado, sin la hojarasca de preámbulos y de frases redundantes [...], descartar [...] las materias que no han tenido nunca o que ya han dejado de tener aplicación al orden de cosas en que vivimos; también, eligir una interpretación de entre todas aquellas en que los comentadores de las leyes vigentes se hallaran divididos; lo mismo que coordinar lo existente y espurgarlo de todo lo contradictorio y superfluo». La función que este cuerpo de derecho estaba llamado a cumplir era la de servir a abogados, jueces y estudiantes como «un repertorio útil, donde encontrarían un cuadro sinóptico de las leyes relativas a la materia y de las opiniones de los mejores intérpretes del derecho sobre multitud de casos en que las leyes callan o su decisión es oscura». B. Bravo Lira, *Bello y la Judicatura*, cit., pp. 127-129.

21. Además se cita frecuentemente a Delvincourt; el Código civil francés con el comentário de Rogron (1834); los tratados de Rothier, Savigny, Portalis, Escrichte, Kent, Gutierrez y otros más. De esta gran cantidad de disposiciones legislativas y doctrinas filosóficos-legales, se eligío lo que se pensaba lo más adatable a las peculiaridades del país y a los cambios que en el curso del tiempo se introdujeron en las costumbres y en la sociedad. Cfr. A. Guzmán Brito, *Andrés Bello codificador*, vol. II, cit., pp. 106-122.

22. R. Mery Berisso, *El Código civil de la República de Chile y los Tribunales de Justicia. Un capitulo desconocido de la historia de su redacción*, en «Anales de la Universidad de Chile», Santiago, Editorial Universitaria, 1975, pp. 43-134.

23. Con mínimas modificaciones fue adoptado por Colombia y el Salvador en 1860, Panamá en 1860 y luego de su indipendencia en 1917, por Ecuador en 1861, Nicaragua 1871 Honduras desde 1880 hasta 1898 y de nuevo desde 1906 en adelante. Además influyó en la codificación de otros paises hispanoamericanos, como Uruguay, Argentina y Paraguay. A. Guzmán Brito, *Andrés Bello codificador*, vol. II, cit., pp. 225-228.

24. M. de Rivacoba y Rivacoba en su minucioso estudio preliminar a la edición de 1974 que celebraba el primer centenario del Código Penal, dá cuenta del debate teórico, del trabajo de la Comisión redactora y de las critícas que se desarrollaron después de su aprobación. M. de Rivacoba y Rivacoba (comp.), *Código penal de la República de Chile y Actas de las sesiones de la Comisión redactora del Código penal chileno*, Valparaíso, Edeval, 1974, pp. XXV-XXVI.

25. Ley del 3 de agosto de 1876, en *Leyes y decretos de la República de Chile 1875-1886*, Santiago, Biblioteca Nacional, s./f., vol. IV.

26. Ley del 24 de octubre de 1898, en Ivi, vol. V.

27. El criterio del juez como lei es el título de un estudio de 1903, donde en forma minuciosa, se indican todas las fisuras legales que permitieron a los jueces respectar la ley y, al mismo tiempo, aplicar creativamente el Derecho. Cfr. P.A. Briones, *El criterio del juez como Lei*, Santiago, Imprenta Cervantes, 1903.

28. M. Góngora, *op. cit.*, pp. 43-73; M.R. Stabili, *Mirando las cosas al revés: algunas reflexiones a propósito del período parlamentario*, en L. Ortega (comp.), *La guerra civil de 1891. Cien años hoy*, Santiago, Universidad de Santiago de Chile, 1993, pp. 159-162

29. Ivi, pp. 163-165.

30. *Leyes de Reforma de la Constitución de 1833*, en L. Valencia Avaría, *op. cit.*, pp. 198-213.

31. *Ibid.*

32. *Ibid.*

33. M.E. Ballestreros, *La Lei de Organización y Atribuciones de los Tribunales de Chile. Antecedentes, concordancias i aplicación práctica de sus disposiciones*, Santiago, Imprenta Nacional, 1890, voll. I-II.

34. Ivi, vol. I, pp. 23-27.

35. Ivi, pp. 29-30.

36. Ivi, pp. 32-33.

37. Ivi, pp. 56-59. La discusión sobre este artículo fue muy intensa entre quien quería abrogar a esta figura y quienes quería seguir manteniendola.

38. Ivi, pp. 64-68.

39. Ivi, vol.II, pp. 35-39.

40. Ivi, pp. 40-48.

41. Ivi, pp. 52-65.

42. Ivi, vol. I, p. 34-36.

43. R. Cruz Concha, *Algunas consideraciones sobre el nombramiento de los jueces*, Santiago, Imprenta i Encuadernación Chile, 1912, pp. 15-21.

44. *Censo General de la República de Chile*, Santiago, Imprenta Nacional, 1875; *Memoria de Justicia, Culto e Instrucción Pública presentada al Congreso Nacional por el Ministro del Ramo en 1876 (en adelante solo Memoria), Santiago, Imprenta Nacional, 1876*, pp.VI-VIII.

45. *Memoria*...1882, Santiago, Imprenta Nacional, 1882, p. 4.

46. *Memoria*...1883,1884, Santiago, Imprenta Nacional, 1883, pp. 6-7; 1884, p. 5.

47. Entre 1881 y 1886 se construyeron diez nuevas cárceles y se destinaron recursos a la reparación de las restantes; en agosto de 1885 se creó la casa de corrección de mujeres de Talca. *Memoria*...1886, Santiago, Imprenta Nacional, 1886, pp. 4-5.

48. Ivi, pp. 15-18; *Censo General de la República de Chile*, Santiago, Imprenta Nacional, 1885.

49. En el discurso de apertura de las sesiones ordinarias del Congreso Nacional, del 1° de junio de 1887, Balmaceda expuso el estado insostenible de la demarcación jurisdiccional y sus consecuencias en el desigual reparto del trabajo judicial. J.M. Balmaceda, *Mensaje presidencial*, en R. Sagredo Baeza, E. Devés Valdés (comp.), *Discursos de José Manuel Balmaceda*, vol. II, Santiago, Fuentes para la Historia de la República, Dirección de Bibliotecas Archivos y Museos, 1991, pp. 302-304.

50. *Memoria*...1887, Santiago, Imprenta Nacional, 1887, pp.VI-VIII; *Memoria*...1888, Santiago, Imprenta Nacional, 1888, pp. 12-13.

51. A. De Ramón, *op. cit.*, pp. 16-17.

52. H. Blakemore, *British nitrate and chilean politics 1886-1896: Balmaceda y North*, London, The Athone Press, 1974.

53. Muchas de estas disposiciones dejaron de tener efecto luego del triunfo de los opositores de Balmaceda, en septiembre de 1891. Cfr. *Memoria*...1892, Santiago, Imprenta Nacional 1892, pp. 3-4; A. De Ramón, *op. cit.*, p. 16.

54. Ivi, p.18. *Censo General de la República de Chile*, Santiago, Imprenta Nacional, 1895 y 1907.

55. M.R. Stabili, *op. cit.*, pp. 165-167.

56. G. Vial, *Historia de Chile. La sociedad chilena en el cambio del siglo (1891-1920)*, Santiago, Editorial Santillana, 1984, vol. I, pp. 520-523, 585-609.

57. Dicho diccionario, cuya elaboración ha sido coordenada por Armando de Ramón, es fuente riquisima de información y permitirá en futuro estudiar el tema de la Judicatura desde la perspectiva de la historia social y de la mentalidad. Agradezco a A. de Ramón por haberme permitido consultar algunas fichas. La primera elaboración de datos se encuentra en su estudio citado, pp. 5-59.

58. En la primera mitad del siglo, los Egaña - padre e hijo - fueron los protagonistas más relevantes en la elaboración de las Constituciones y en la arquitectura del sistema jurídico. Manuel E. Ballestrero - para citar sólo un nombre - lo encontramos como juez de letra en Lima durante la guerra del Pacífico; como Ministro en la época de Balmaceda. Comentó en una obra monumental la ley orgánica - que nosotros consultámos para el presente trabajo - y fue el autor del Código de procesamiento penal de 1907. Cfr. las *Memoria* anuales entre 1875 y 1907; L. Valencia Avaría, *op. cit.*, vol. II, pp. 235-390.

59. Algunos de ellos, como el ya citado Ballestreros, Aníbal Echeverría y Reyes, José Victorino Lastarria, Gregorio Víctor Amunátegui, Alvaro Cobarrubias, Belisario Prats, Ambrosio Montt Luco juristas de gran prestigio, además de otorgar gran prestigio a la Judicatura, se distinguieron en muchos otros ámbitos de la cultura y de la vida política del país. M.E. Ballestreros, *op. cit.*, pp. XVI-XVIII.

60. *Memoria*...1888-1907, Santiago, Imprenta Nacional, 1888-1907.

61. G. Vial, *op. cit.*, pp. 687-741.

62. S. Serrano, *Universidad y Nación*, Santiago, Editorial Universitaria, 1993, pp. 168-178; J. Peña González, *Evolución de la cultura jurídica chilena*, Santiago, Corporación de promoción universitaria, 1994.

63. J.B. Lira, *Prontuario de Juicios o Tratado de Procedimientos Judiciales y Administrativos con arreglo a la Legislación chilena*, Santiago, Imprenta del Estado, 1867.

64. Como ejemplo se señala que, en un año, entre el 1° de junio de 1900 y 1°de junio de 1901 habían desempeñado la cartera de justicia seis ministros, uno cada dos meses. Así comenta el asunto el ultimo ministro nombrado, Ramón Escobar: «estos continuos cambios de ministerios obedecen a causas bastante conocidad para que me detenga aquí a señalarlas, así como son de dominio público las perniciosas consecuencias que de ellos se derivan para la buena marcha de la administración. Conviene si apuntar al hecho de que durante un año hemos tenido Ministros bimestrales como una respuesta a los que hagan la ausencia de proyectos y trabajos que signifiquen una reforma útil [...]. El Ministerio que tengo la honra de formar parte tuvo como principal y casi único objetivo el de garantizar el derecho de los ciudadanos en la presente contienda electoral», *Memoria*...1901, Santiago, Imprenta Nacional, 1901, pp. 5-6.

65. *Leyes de presupuestos para los gastos generales de la Administración Pública*, en «Diario Oficial», 1845-1911.

66. J.M. Balmaceda, *Mensaje presidencial*, en R. Sagredo Baeza, E. Devés Valdés (comp.), *Discursos de José Manuel Balmaceda*, cit., pp. 331-345.

67. C. Humud, *El sector público chileno. 1830-1930*, Santiago, Editorial Universitaria, 1969, pp. 95-104.

68. Ivi, pp. 115-121.

69. El número es poco representativo y el mal estado de conservación en que se encuentra la documentación, también incompleta, impiden conclusiones generales. Archivo Nacional, Fondo Judicial, 4° juzgado del crimen de Santiago: Leg. 1603-1671; Juzgado de Comercio, Valparaíso: Leg. 63-67; Juzgado civil y comercial de Concepción: Leg. 167-168.

LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA Y EL ORDEN LIBERAL. TUCUMÁN 1850-1860

«Hacete amigo del juez, no le des de que quejarse, siempre es bueno tener palenque ande ir a rascarse». José Hernández, *El Martín Fierro*

La administración de justicia era considerada en la mayoría de los Estados de Antiguo Régimen, como el ramo más importante del gobierno; impartir justicia constituía el fin primordial del Estado y era la función más especifica del monarca. Por esta razón no existía una separación estricta entre los organismos jurisdiccionales y administrativos; la administración de justicia es una atribución que involucra a todos los niveles del gobierno. «La justicia supera el campo de las acciones privadas y de las decisiones judiciales para extender su esfera de aplicación a todas las materias de gobierno»[1]. Con la conformación del Estado moderno, progresivamente la justicia deja de ser el ramo principal, para ser uno más, junto al de Hacienda, Guerra y Gobierno. A este proceso de diversificación de las tareas, se agrega el intento de circunscribir todo lo relativo a la administración de Justicia a un órgano específico del Estado, al que se le conferirá independencia respecto a los otros poderes. En los gobiernos de Antiguo Régimen el monarca no siempre podía influir en decisiones judiciales de los diferentes cuerpos que componían al Estado, puesto que, tal como nos muestra Tocqueville[2], su independencia se fundaba en los múltiples derechos, privilegios, y costumbres concedidos por la tradición. Sin embargo, el proceso de centralización llevado adelante por el absolutismo, al eliminar progresivamente las corporaciones, los fueros etc. implicará una relativa concentración de la administración de justicia en la cabeza del estado. Así junto a tribunales ordinarios, surgidos de la particular relación de cada estamento de la sociedad con el poder real, se crean tribunales excepcionales que progresivamente absorben la jurisdicción de los primeros, sustrayéndole todos los casos en que esté involucrado el Estado. Al final del antiguo Régimen, entonces la potestad de impartir justicia estaba en manos del poder real, salvo contadas excepciones. En suma, la concentración de la función de justicia en la cúspide del estado, y la desaparición de los fueros y demás privilegios concedidos a cada estamento, implican un avance del poder real sobre la administración judicial. Esto se resolverá con la aplicación del principio de la división de poderes, que constituirá uno de los pilares del Estado liberal.

La conformación del estado liberal implicará la separación de la función de justicia de las otras ramas de la administración, garantizando constitucionalmente la independencia del poder judicial respecto a los otros poderes. El paso de un sistema judicial al otro en América Latina se dio en forma gradual, y aunque no siempre coincidió temporalmente con la conformación del estado liberal, se pueden señalar para el caso argentino dos momentos fundamentales en esta evolución, la sanción de la Constitución liberal de 1853 y la sanción del Código Civil en 1871.

La Constitución de 1853, al establecer las bases de la organización política nacional ejercerá una fuerte influencia tanto en la organización de la administración de justicia, al establecer la división de poderes; como en el derecho procesal y de fondo, al reconocer las garantías individuales y al promover la sanción de los Códigos. Principios como el de debido proceso, el de irretroactividad de la ley y la supresión de los tribunales especiales modificarán parcialmente las prácticas procesales. En efecto, la Constitución de 1853 contiene una serie de disposiciones relacionadas con el derecho civil, tales como la prohibición de la esclavitud y compra venta de personas (art. 15); la inviolabilidad de la propiedad privada (art. 17); el principio de libertad, aquel que establece que nadie esta obligado a hacer lo que la ley no manda, ni privado de lo que ella no prohibe (art. 19)[3]. Estos principios significaban una novedad respecto a la legislación vigente, por lo que su aplicación implicará una primera recepción de los principios liberales.

Por otra parte, la sanción del Código Civil implicará una notable transformación del derecho vigente hasta entonces, aunque desde el punto de vista de la administración de justicia en los estados provinciales, su influencia se percibirá con menor intensidad debido por una parte a a que los códigos de procedimientos civiles se sancionarán muy tardíamente, y por otra a que la organización y administración de justicia se basa en otros ordenamientos legales, tales como las leyes orgánicas de Administración de justicia. La Constitución Nacional sancionada en 1853, establecía que era atribución del Congreso de la Nación sancionar los códigos civil, comercial, y de minería[4]. Al discutirse esta atribución en la Convención constituyente dio lugar a un debate intenso entre quienes consideraban que esta facultad debía reservarse a los estados provinciales, y quienes por el contrario compartían la idea que fuera atribución del congreso de la Nación. El diputado Zavalía, asumió una posición federalista argumentando que «tal atribución [la de sancionar los códigos civil y demás] era propia de la legislatura de cada Provincia; no del Congreso; que esta restricción a la Soberanía Provincial

era contraria a la forma de gobierno que establece la constitución». Agregó que en Estados Unidos cada uno de los estados dictaba sus propias leyes. El diputado Gorostiaga, miembro informante de la comisión que redactara el proyecto argumentó que

> la mente de la comisión en este artículo no era que el gobierno federal hubiese de dictar leyes en el interior de las provincias, sino que el Congreso sancionase los códigos civil, mineral, penal y demás leyes generales para toda la confederación; que si se dejaba a cada provincia esta facultad la legislación del país sería un inmenso laberinto de donde resultarían males inconcebibles [...] que era inútil probar la necesidad que tiene el país de una nueva legislación después de los males experimentados en dos siglos que ha estado abandonado a las leyes Españolas confusas por su número e incoherentes entre sí[5].

Finalmente se sometió a votación el inciso 11 del artículo 67 en los siguientes términos: «Dictar los códigos civil, comercial, penal y de minería y especialmente leyes generales para toda la confederación».

Al reservar al Congreso Nacional la facultad de sancionar los códigos va a imponer características particulares al proceso de recepción del movimiento codificador en Argentina; por una parte habrá un único código civil con vigencia para toda la Nación; y por otra parte cada Provincia se reservará la facultad de sancionar los respectivos códigos de procedimientos, tanto civil como penal. La administración de justicia en cada provincia recibirá la codificación cuando el Congreso de la Nación sancione los respectivos códigos; tarea que será demorada por la secesión de la provincia de Buenos Aires. Recién en 1860 tras la batalla de Pavón, y bajo la conducción de Bartolomé Mitre se sentarán las bases de la organización nacional.

Los primeros intentos de codificación se remontan a la década del veinte, cuando se intentó sin éxito sancionar un código de comercio y uno militar. Será después de la batalla de Caseros, cuando Urquiza convoque a una comisión integrada por 14 miembros para la sanción de los códigos civil de comercio y de procedimientos, intento que se verá frustrado por la revolución del 11 de setiembre que precipita la segregación de Buenos Aires de la Confederación Argentina. En 1863, ya restablecida Buenos Aires en el seno de la Confederación, el Congreso de la Nación sanciona la ley n. 36, que autoriza al Poder Ejecutivo a designar las comisiones para la elaboración de los proyectos de Código civil, penal y de minería. Con base en esa ley, el presidente Mitre designa a Dalmacio Vélez Sarsfield, en 1864, para que redacte un proyecto de Código Civil[6].

La sanción del Código Civil implica una renovación importante en el derecho vigente en el país, transformación que se relaciona con la creación

de un nuevo ordenamiento legal donde los principios liberales adquieren mayor peso y se abandonan los rasgos tradicionales del derecho español. Esta necesidad de adecuar el derecho a la nueva situación del país era sentida por todos los dirigentes políticos y se expresa incluso en el articulado de la Constitución Nacional de 1853. Así, las principales fuentes del Código Civil argentino - es decir las leyes, usos y costumbres, códigos, proyectos de código y obras consultadas para su preparación - son el Código Napoleón, el Código Civil chileno redactado por Andrés Bello, y el Proyecto de Código Civil brasileño elaborado por el jurisconsulto Freitas, todos ellos expresión del moderno movimiento codificador. Sin embargo también puede rastrearse en el Código una serie de disposiciones que se remontan a la vieja legislación española como así también a leyes sancionadas por los primeros gobiernos independientes. Los usos y costumbres del país también tuvieron su influencia, por ejemplo, el código considera al matrimonio una institución religiosa; naturalmente Dalmacio Vélez Sarsfield no ignoraba que se trataba de una institución civil, sin embargo apuntó en las notas al artículo 167 del código que el matrimonio civil «sería un perpetuo concubinato, condenado por la religión y las costumbres del país»[7]. Por supuesto que a pesar de estos matices el código implicará una transformación sustancial del derecho vigente.

Entre la sanción de la constitución nacional de 1853 y la puesta en vigencia del Código Civil median casi veinte años. En estos años la administración de justicia a nivel provincial esta sometida a una doble serie de influencias, por un lado el peso de la tradición, «la vieja urdimbre del derecho civil romano-hispano-indiano» a que hacía referencia Joaquín V. González, que sobrevivió a la independencia[8]; y por el otro, los principios liberales contenidos en la Constitución Nacional de 1853 y posteriormente, en el Código Civil.

Esta situación se percibe con nitidez tomando algún caso concreto. En la noche del 16 de abril de 1856 contra el gobierno provincial. El motín fracasa y sus autores son sometidos a un proceso criminal «por el delito de traición al rei o reino; la cual se comete de los catorce modos expresados en la lei (sic) 1, título 7 al 12 de la Nov. Recc. Que es la 1, título 18 L. 8 de la R. como implícitamente lo han confesado también los defensores de los reos al clasificar delitos de crimen político». Se considera la rebelión contra el gobierno provincial como un delito contra el rey. Desde un punto de vista procesal, el juez considera

Que según Gutiérrez […] en el párrafo 43 cap. 8 de su práctica criminal: Estos delitos se llaman privilegiados porque se hallan exentos del rigor de las pruebas;

pues deben admitirse todos los testigos sin esepción (sic) alguna. Fuera del enemigo capital, según lo establece la lei 13, título 16, libro 3, con estas terminantes palabras: Siervos ninguno non puede ser testigos en juicio contra otros fuera las de en pleito de traición que alguno quiesiese facer o que oviese fecho contra el rei o reino. Causa en tal fecho como este todo hombre debe ser testigo que sentido haya solamente que enemigo non sea de aquel contra quien lo traen. El privilegio concedido a este delito debe ser por lo que dice el preámbulo de la lei 5, titulo 11, L. 12 Nov. Rec. «que no se puede asegurar la felicidad de los Vasallos si no se mantiene en todo su rigor la autoridad de la justicia y en debida observancia las leyes y las providencias dirigidas a contener los espíritus inquietos enemigos del sosiego público y defender a los dignos vasallos de sus malignos perjuicios».

Vemos como fundamenta el procedimiento a través de la doctrina y una vez más de la Recopilación de Leyes de Indias. Es notable la persistencia del derecho indiano en la segunda mitad del siglo XIX. Vemos como se realizaba el período probatorio

Que según la disposición de la ley 13 ya citada el crimen del reo Presbítero José María del Campo está plenamente probado. Que la declaración de los cómplices que son testigos legales en la presente causa. Que a más de esta prueba, hai (sic) la de indicios, señales y presunciones, tales que todos juntos concurren a llevar a la conciencia del juez la más clara evidencia de la culpabilidad del reo Campos siendo estas pruebas legales para imponer pena que no sea la de muerte o perdimiento de miembros según lo establecen las leyes 26 título !, Partida 7 y la séptima, título 31 de la misma partida. La última que es en la que apoyaba la defensa de su protegido el defensor de Campos sosteniendo que rechazaba absolutamente la prueba de indicios, que no discorda en nada de la anterior como se ve claramente or las últimas palabras que son estas: Visto esto deber guardar por que la pena después que es dada en el cuerpo de hombre no se puede tirar nin enmendar «maguer» entienda el juez que erró en ella. Así es que esta ley como la anterior no rechaza absolutamente la prueba de indicios sino para imponer pena en el cuerpo del hombre pero no para imponer otra pena.

Se remite a las siete partidas para fundamentar la pertinencia de las pruebas de indicios y señales. Los indicios mas comprometedores para el reo son conversaciones con otros párrocos «donde revela tendencias altamente subversivas y revolucionarias» y las visitas realizadas a las casas de los conspiradores. Se hace referencia a «las últimas palabras que José Círiaco (Posse) le habló al irse para Lules hoy ha ido Pepe (Posse) ha hablarme unas sonseras». Además de los indicios señalados se agrega el «haber sido su nombre la consigna de los conspiradores y por último su antecedente que una ley manda se tengan mui presentes en causas de esta clase»

Que por todo lo expuesto en los considerando s precedentes y por las declaraciones de todos lo cómplices está convicto el Presbítero José María del Campo ser el caudillo inductor de la revolución, así como José Ciriaco Posse está convicto y confeso de haber sido el caudillo actor.

Antes de dictar sentencia se plantea

que aunque el delito cometido por todos los mencionados reos, menos Emidio Posse tienen por la ley citada en el primer considerando y por otras que creo inútil mencionar pena de la vida, pero como la constitución nacional en el art. 18 ha declarada abolida la pena de muerte por causas políticas sin especificar cuales eran las que debían reputarse tales encontrándose por consiguiente el juez en la duda sobre si estará o no comprendido el presente caso en la disposición de la constitución, pero como es un principio del derecho que en materia favorable deben tomarse las palabras de la ley según su más amplia y extensa significación porque dicen favores convenit ampliare; he aceptado que el crimen por que se ha procesado a los mencionados reos está comprendido en el artículo 18 de la Constitución.

Junto a la Recopilación de Leyes de Indias, y a las siete partidas aparece la Constitución Nacional. Esto constituye una muestra elocuente del dialogo permanente entre los viejos principios del derecho indiano y los nuevos aportados por la Constitución Nacional, que caracterizará la aplicación de la justicia en este periodo de transición.

Finalmente se condena a los autores a la pena de destierro fuera de la República y a los cómplices a destierro dentro de la República por seis y cuatro años respectivamente. Asimismo los autores deberán indemnizar al gobierno por los perjuicios económicos ocasionados por el Motín.

El conjunto de normas que estaban vigentes en los tribunales a mediados del siglo XIX eran un conglomerado de disposiciones de orígenes muy diversos, Leyes de Indias, ley de las siete partidas, disposiciones de los gobiernos patrios, la Constitución nacional etc. Como es lógico no se trataba de un cuerpo sistemático de derecho, lo que privilegiaba la experiencia judicial como un valor importante al designar a los jueces. En el fallo que analizamos precedentemente se advierte un ánimo pragmático más que técnico jurídico, en especial en lo relativo a la aplicación de las disposiciones de la Constitución Nacional de 1853.

En el presente artículo analizaremos la administración de justicia en Tucumán entre 1850 y 1860 a partir de la revisión de los reglamentos orgánicos de administración de justicia y de la labor concreta de los jueces tanto en lo civil como en lo criminal.

Durante la segunda mitad del siglo XIX (tanto en el Río de la Plata como en el resto de Hispanoamérica) la administración de justicia atraviesa

un período de transición entre las viejas concepciones y prácticas judiciales de la colonia y de los primeros gobiernos patrios y la moderna concepción de la justicia que la conformación del estado liberal terminará imponiendo. Para dar cuenta de el papel de la administración de justicia en la conformación de ese nuevo orden liberal, debemos analizar los reglamentos que organizan el poder judicial, como así también la actuación concreta y cotidiana de los jueces. Esto último a partir dela revisión de los expedientes judiciales, civiles y criminales que se hallan en la sección judicial del Archivo Histórico de Tucumán.

Nos interesa ofrecer una visión histórica de la justicia en el siglo XIX. En general los historiadores del derecho se han interesado por aquellas funciones de la justicia del siglo pasado que hoy son consideradas específicas de la misma. Así, del conjunto de funciones que desempeñaban los jueces, dejaron de lado las administrativas y políticas para centrarse solo en las judiciales. Nuestro propósito es estudiar de un modo integral la administración de justicia, para así poder establecer cual fue el papel que desempeñó en la conformación del orden liberal.

Estudiaremos el caso del estado provincial de Tucumán a partir de 1852; entro de ese marco revisaremos la organización del poder judicial y el papel que desempeñó la justicia en la configuración del orden liberal. Tomaremos además como punto de referencia un caso mexicano, el del Estado de Morelos; pensamos que esta comparación permite ilustrar mejor las características particulares del proceso y por otro lado nos muestra el fenómeno de la conformación del orden liberal en una dimensión más amplia.

En febrero de 1852 Urquiza derrota en Caseros a Rosas, a partir de entonces se inicia la organización constitucional del país, se convoca a los gobernadores provinciales a concurrir a una reunión en San Nicolás de los Arroyos, cuyo resultado es el pacto de San José de Flores que sienta las bases de la convocatoria a la convención constituyente que se reunirá en Santa Fe y sancionará la Constitución Nacional de 1853. Cada provincia comienza a adecuar su organización institucional en concordancia con los principios liberales.

En Tucumán, el 13 de junio de 1852 se presentó ante la sala de Representantes un proyecto de Estatuto provincial, «conforme y arreglado al sistema Republicano, que siempre ha regido en la República Argentina, al menos en las ideas, principios y forma, aunque no haya existido una Constitución vigente»[9]. Los miembros de la comisión que lo redactara se refieren a un elemento clave par la comprensión del proceso de conformación del orden liberal, la existencia de una suerte de constitución histórica, que con-

sagraba el sistema republicano, a pesar de no haber estado en vigencia un ordenamiento constitucional positivo.

Nos preocupa dilucidar cuales eran los rasgos esenciales de esa suerte de constitución histórica «que siempre ha regido» y que a partir de 1853 iba a ser consagrada por la constitución[10]. La frase citada nos remite también a la existencia de un orden institucional concreto, con principios, ideas y formas, basado en prácticas políticas, sistemas de representación territorial, de elecciones y por supuesto de administración de justicia que resultaron de la confluencia de las tradiciones jurídicas y políticas de Antiguo Régimen, junto a las innovaciones incorporadas por la experiencia histórica a partir del movimiento independentista.. Sobre la base de esta tradición, se construirá el futuro orden liberal.

1. La organización de la administración de justicia

La organización del poder judicial en la provincia de Tucumán en los años que nos preocupa, estaba establecida por un Reglamento de la Organización de Poder Judicial, sancionado en 1851, que a su vez se basaba en otro de 1842. Antes de profundizar el análisis sobre estos reglamentos revisaremos los antecedentes de la conformación de este poder a partir de los años veinte[11].

En 1823 la Sala de representantes toma las primeras medidas tendientes a organizar el poder judicial. De ellas se desprende que se concebía a la función de justicia como una facultad del poder ejecutivo, así se autoriza al gobernador a entender en asuntos civiles y criminales con la colaboración de un asesor letrado. Se estructura el Tribunal superior de justicia con tres miembros: el gobernador y dos ciudadanos escogidos por éste entre una nómina presentada por las partes en litigio; pareciera que prima la justicia conmutativa, pues se busca «dar a cada uno lo suyo», integrando una suerte de comité arbitral. En los casos de hacienda pública, siendo el gobierno parte, se resolvió que las apelaciones se interpusieran ante la Sala de Representantes. De este modo se aprecia como todos los órganos del estado comparten atribuciones judiciales.

En 1825 se sanciona un reglamento que organiza el poder judicial como poder independiente, pero al negar la facultad de interpretar la ley a los jueces los obliga a consultar al cuerpo legislativo. En los años treinta se dictan dos reglamentos que organizan el tribunal de primera instancia.

El reglamento de justicia a que hace referencia el Estatuto de 1852 y luego la constitución de 1856 se basa en su antecedente inmediato, el Reglamento orgánico de justicia de 1842, que consta de 11 capítulos y organiza

de un modo integral la administración de justicia. En la base estaban los jueces de barrio, uno por cada cuartel de la ciudad; los jueces de distrito, dos por cada departamento de la campaña; por encima de estos, el juez departamental, uno por cada departamento; dos jueces de primera instancia, y un tribunal de alzada. Además creaba la figura del juez conciliador, un defensor de pobres y menores y un juez de comercio llamado cónsul.

En primer término es de destacar que el Poder Ejecutivo actuaba como última instancia en cualquier caso, de manera que ni la división de poderes ni la independencia del poder judicial son consideradas. Situación que se advierte mejor al analizar la forma de designación de los diferentes jueces; todos los jueces son nombrados por el gobierno, con la excepción del cónsul de comercio que «será elegido por la junta general de comerciante de la capital a mayoría de sufragios».

Para se juez de barrio de distrito se requiere «ser federal», saber leer y escribir, tener buenas costumbres, una subsistencia independiente, no estar complicado en proceso criminal pendiente, tener mediana capacidad para este empleo y tener una subsistencia independiente[12].

El requisito de ser federal para acceder a cualquier cargo en la administración de Justicia es ilustrativo de la escasa recepción de los principios liberales en estos años previos a la sanción de la primera constitución liberal. A pesar que en 1845 es eliminado y que en la práctica su aplicación fue relativa, por cuanto más de un conspicuo «salvaje unitario» ocupó cargos en la administración de justicia durante su vigencia; es indudable que la inclusión formal de este requisito en una ley orgánica es un signo inequívoco de la ausencia de estos principios en el cuerpo social. A partir de los años cincuenta se advertirá una transformación importante, las libertades individuales serán consideradas en los textos legales y en la práctica comenzarán a respetarse progresivamente. Sobre los requisitos para ser juez, pareciera que es más importante el carácter de persona respetada y respetable que debe tener el juez entre los miembros de la sociedad, como así también el de contar con una subsistencia independiente, que debe asegurar la autonomía de la voluntad del magistrado.

Las atribuciones de estos jueces son entender en demandas civiles y penales que no excedan de 25 pesos, y en demandas por injurias verbales. En los caso de los jueces de barrio sus medidas serán apeladas ante el juez de primera instancia, y en el de los jueces de distrito ante el juez departamental. Los jueces de primera instancia entenderán en causas entre veinticinco y doscientos pesos, y sus medidas serán apeladas ante el tribunal de alzada.

Tanto para los jueces de primera instancia como para el tribunal de alzada se requiere contar con alguna experiencia anterior en la administración de justicia. Sin embargo en ningún caso es necesario ser abogado. Esto nos sugiere por un lado la escasez de personas con título de abogado en la provincia por aquellos años, situación que se repetirá en los años siguientes y que se advierte al revisar censo de abogados que hace el gobierno en 1854, y por otra parte a la idea de una administración de justicia con un fuerte componente iletrado, en la que cualquier vecino respetable podía ser juez.

De la relación de abogados que ejercen su profesión en la provincia se desprende que había cinco abogados. Tres de ellos habían estudiado en la Universidad de Córdoba, los dos restantes en Buenos Aires. Los cinco hicieron su carrera en la magistratura, comenzando como defensores de pobres y menores. Dos alcanzaron la presidencia del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia, dos llegaron a ser jueces de primera instancia y uno (recién graduado en 1854) era defensor de Pobres y Menores[13]. De esta somera revisión surge con claridad que los abogados orientaban sus carreras hacía la magistratura más que al ejercicio de la profesión liberal.

La figura del Cónsul de comercio nos remite a la corporación de comerciantes de Antiguo Régimen que tuviera destacada participación durante la colonia. En los asuntos mercantiles el estado no tiene que intervenir, se trata de una esfera propia de los comerciantes, y entre ellos deben resolver sus disputas.

En la administración de justicia se advierte también con toda claridad el peso de la tradición, ni el Estatuto, ni la Constitución de 1856 modificarán sustancialmente esta situación. Se concibe a la justicia como una función de gobierno, la que debe ser llevada a cabo bajo la supervisión del Poder Ejecutivo. Aunque se incorpora en el Estatuto el concepto de la independencia de poderes, vemos que es un principio que no se lleva a la práctica. Tan es así que la editorial de un periódico local consideraba que

> la verdadera causa de nuestros males ha estado en que la independencia de los tres poderes que constituyen el gobierno de estos pueblos no ha sido hasta hoy una verdad práctica entre nosotros. Terminada la guerra de la independencia volvieron soldados prestigiosos con el brillo de sus victorias a colocarse al frente del Ejecutivo. Voluntariosos como son siempre los que han llevado largo tiempo la vida de campamento y han aprendido a cortar nudos gordianos y allanar dificultades con el filo de la espada, se encontraron mal avenidos con la independencia de los poderes, porque no comprendían otro modo de que como se gobierna a los soldados gobernar los pueblos. Lejos de mirar en esos tres resortes de administración, un medio de

acierto, los consideraron un estorbo y principiaron por invadirlos hasta absorberlos colocándolos en el triste rol de subordinados. Los poderes constitucionales que forman la administración son tres resortes que por caminos diferentes tienden al mismo fin, a establecer el orden y garantir la libertad de los ciudadanos[14].

La inexistencia en la práctica de la división de poderes no se atribuye solo al pasado colonial, sino fundamentalmente a los llamados años de la anarquía, esos «cuarenta años de usurpaciones han radicado en la conciencia pública el error de que no hay mas que un poder soberano en la administración: El Poder Ejecutivo»[15]. En efecto, junto a las razones que ya expusimos deben agregarse ciertas medidas que toma el Gobernador en relación a la administración pública, como ser horarios de atención, comportamiento que deben guardar los funcionarios y otras que «equivalen a reconocer en el Poder Ejecutivo la superintendencia de la administración de justicia, que dejaría anulada su independencia como poder»[16].

Resulta ilustrativo analizar la administración de justicia en otras regiones de América Latina para este período, pues de la comparación surgen con mayor nitidez los rasgos que caracterizan cada situación particular. Más que plantear una comparación global que permita conocer en detalle la situación general de cada caso, tarea que excede los propósitos de este trabajo, nos proponemos realizar algunas comparaciones puntuales que permitan ilustrar mejor las peculiaridades del caso que aquí nos interesa dilucidar. Revisaremos la conformación de la administración de justicia en un estado mexicano, concretamente el Estado de Morelos, que fuera creado en 1869.

La constitución estatal de Morelos supedita una buena parte de la organización de los poderes del Estado a la sanción de un conjunto de leyes orgánicas, entre las que destacan la ley orgánica de los tribunales del estado; la ley orgánica electoral de los poderes y ayuntamientos del estado; la ley orgánica de las atribuciones de los jefes políticos.

La ley orgánica de los Tribunales del Estado sancionada en 1876 organiza la administración de Justicia. Esta será ejercida por: los jueces menores; los jurados que se introduzcan conforme a la Constitución; los jueces de primera instancia y por el Tribunal Superior de Justicia del Estado[17].

Se establece que habrá un juez menor en cada población de 500 habitantes y en las que superen los 2000 habitantes un juez cada dos mil habitantes. Los requisitos para ser juez menor son: ser ciudadano del Estado, vecino de la población que lo elija, tener veinticinco años y saber leer y escribir. Es importante que el Juez sea una persona conocida por los vecinos, por esta razón se exige que viva en el pueblo en el que ejercerá su cargo. En

este aspecto es notable la coincidencia con el caso argentino donde el carácter de «vecino conocido» es fundamental para ser juez. En relación a la forma en que serán designados se establece que serán electos popularmente en los mismos días y términos que los miembros de los ayuntamientos. En este punto se advierte una suerte de asimilación de los jueces a los viejos funcionarios capitulares encargados de ejercer justicia (alcaldes de hermandad). El cargo de juez menor dura un año y no podrá ser reelecto hasta dos años después de haber cesado en su encargo. La preocupación por evitar que ciertas personas se perpetúen en los cargos es permanente. Aunque idéntica preocupación esta presente en el caso argentino sobre todo para el cargo de Gobernador y Presidente, no aparece para los jueces tal vez debido al escaso número de personas instruidas que existían en la campaña.

Las atribuciones de estos funcionarios son: ejercer en el territorio de su demarcación, respecto a toda clase de personas, el oficio de conciliador en asuntos civiles, y en que se verse una cantidad que exceda de quinientos pesos, y en los criminales sobre injurias graves puramente personales. Conocer y determinar en juicio verbal de los negocios cuyo interés no exceda de cien pesos; conocer en juicio verbal sobre las demandas sobre posesión y propiedad de bienes raíces cuando el valor de la cosa en disputa no exceda de cien pesos.

Los jueces menores integran la administración de justicia, y por lo tanto dependen del Tribunal Superior de Justicia y deberían ser independientes de los demás poderes; en muchos aspectos tienen una cierta subordinación a los Jefes Políticos, y por su intermedio, naturalmente del Poder Ejecutivo. Por una parte los jueces menores deben prestar el juramento ante el jefe político del distrito; y, por otra parte, si se produce una renuncia, deberá presentarla ante el mismo funcionario, quien es el encargado de calificarla y en caso de aceptarla, es el encargado de reunir las juntas electorales para nombrar al juez que cubra la vacante producida.

Por encima de los jueces menores se encuentran los jueces de primera instancia. Habrá uno al menos en cada cabecera de distrito, quien despachará los negocios civiles, criminales y de hacienda pública. Son designados por el Tribunal Superior de Justicia a propuesta en terna del Poder Ejecutivo del Estado. Para ser Juez de primera instancia se requiere ser ciudadano mexicano, poseer título de abogado, y contar con dos años por lo menos de ejercicio de la profesión. En este nivel intermedio, aparece la justicia letrada; situación muy diferente al caso del Río de la Plata, donde su incidencia es mucho más restringida. Al igual que los jueces menores deberán prestar

juramento ante le jefe político del distrito. Sus atribuciones son conocer de los juicios verbales en que verse un interés mayor a cien pesos y menor a quinientos; y en primera instancia de todos los negocios civiles, criminales y de hacienda pública que ocurran en la comprensión de su jurisdicción.

En la cúspide del sistema judicial está el Tribunal Superior de Justicia que se compondrá de cuatro magistrados y un fiscal, los que serán electos popularmente. En el seno del Tribunal existirán dos instancias, la primera compuesta por tres salas formadas por cada uno de los miembros del Tribunal que no fueran presidente, y que se repartirán con absoluta igualdad las causas criminales. La segunda sala se formará por el presidente y por los dos jueces que no hayan intervenido en la primera instancia.

En suma, la administración de justicia del estado se establece en tres niveles: el de los jueces menores, de carácter iletrado, encargados de pequeños pleitos a nivel local; otro letrado de primera instancia y por último el Tribunal Superior de Justicia.

A diferencia del caso de Tucumán, donde la administración de justicia es un resorte más del gobierno del Estado, y por lo tanto todos sus funcionarios son designados por el gobernador, vemos que en el caso de Morelos, los jueces guardan una mayor independencia, que se manifiesta en que el Poder Ejecutivo no está facultado para designar a los jueces. En el caso de los jueces de primera instancia lo hace indirectamente elevando una terna al Tribunal Superior de Justicia. Sin embargo, esto no implica una independencia absoluta del poder judicial, pues se reserva al jefe político del distrito - funcionario designado directamente por el gobernador - la facultad de controlar a los jueces en el desempeño de su encargo; deberán jurar ante el jefe político, quien también se encarga de controlar que los juzgados cumplan las prevenciones de la ley orgánica y también recibe y califica las renuncias.

Otro rasgo distintivo de la administración de justicia en el Estado de Morelos respecto al de Tucumán es la mayor difusión de la justicia letrada. Pues en el primero, tiene en cada distrito un juez letrado (jueces de primera instancia); mientras en Tucumán no hay jueces letrados en el nivel de distrito. Como se recordará en ese nivel (departamentos para el caso de Tucumán) no se requería ser letrado para acceder a estos cargos. La justicia letrada, en el caso de Tucumán, se limita a dos jueces de primera instancia para toda la provincia que residen en la capital. Junto a una mayor independencia de los jueces advertimos que en el caso de Morelos los jueces no desarrollan tareas de administración, que, como veremos en detalle más adelante, quedan reservadas a los jefes políticos. En síntesis, el Gobierno estatal necesita ciertos

instrumentos para que su autoridad sea acatada en toda la jurisdicción. En México será el jefe político el que lleve adelante esta tarea; en Tucumán, donde no existen los jefes políticos ni funcionarios equivalentes, esta tarea recae sobre los jueces de distrito y departamentales, que suman a sus tareas estrictamente judiciales, las políticas y administrativas de los jefes políticos.

2. Los jueces de distrito y departamentales: su actuación cotidiana

Los jueces de distrito y departamentales jugarán un papel fundamental como instrumentos de gobernabilidad[18]. Como vimos oportunamente al analizar las atribuciones que el reglamento de justicia les otorgaba, se tarea se limitaba a entender en cuestiones judiciales de poca monta. Quizás a una lectura demasiado literal de la reglamentación debamos la poca atención que estos funcionarios despertaron en los historiadores hasta años recientes. La importancia de los mismos se hace notoria cuando los vemos en acción, cuando nos trasladamos a la esfera de las prácticas concretas. Revisaremos la actuación de los jueces entre la víspera de Caseros y la culminación del gobierno de José María del Campo, vencedor de Gutiérrez en Los Laureles. Se trata de años convulsionados, donde los gobernadores se suceden con una inusitada frecuencia. Sin embargo, el recambio de funcionarios intermedios no acompaña fielmente el recambio de la cabeza del estado, hecho que habla por sí mismo de una relativa estabilidad institucional. Pero aún mucho menos cambian las prácticas, que más bien son idénticas entre unos y otros, lo que refuerza esta noción de estabilidad. Desde la sección administrativa del Archivo Histórico provincial, repositorio de todas las medidas administrativas tomadas pro el estado en su funcionamiento cotidiano, no se percibe la inestabilidad que sugieren las marchas y contramarchas de los gobernadores.

Veamos en primer lugar las tareas estrictamente judiciales que desempeñan los jueces de distrito y departamentales. En lo referido a la justicia civil, en algunas ocasiones realizan bajo las instrucciones del juez de primera instancia los trámites iniciales en los juicios sucesorios; por lo general, el inventario de bienes del difunto. Esta tarea la desempeñan en muy contadas ocasiones y cuando se trata de la muerte de personas muy pobres, ocurridas en distritos alejados de la capital. En lo referido a la justicia criminal, participan en los sumarios interrogando a los testigos de los hechos. En suma su participación en los casos civiles es muy limitada, mientras en los casos criminales tienen una participación más activa. Sin embargo, y contra lo que uno podría suponer, su principal ocupación no es estrictamente judicial sino administrativa. Analizaremos estas funciones atendiendo a los siguien-

tes aspectos: tranquilidad pública, milicias; elecciones y gobierno.

Las funciones ejercidas por los jueces departamentales y de distrito en relación a la tranquilidad pública, comprenden desde la vigilancia de los caminos, la detención de sospechosos, la organización de partidas para detener gavillas, por mantener una suerte de sistema de espías en los caminos etc. Realmente los jueces actuaban como una suerte de correa de transmisión entre la cabeza del estado y la población. Por ejemplo, al ser destituido Gutiérrez, el gobernador Espinosa remite un comunicado el 17 de junio de junio 1852 a todos los jueces de distrito en el que

se les informa que Celedonio Gutiérrez ha sido destituido por lo tanto se le quitaron sus facultades y se previene a todos los jueces que mantengan el orden en sus distritos. Se informa que Salustiano Zavalía asistirá en representación del Gob. Espinosa a la reunión de San Nicolás de los Arroyos[19].

Por un lado se advierte el flujo constante de información entre el Gobernador y los jueces, por otro lado se considera natural que sean los jueces los encargados de mantener el orden en los distritos. Si nos trasladáramos al estado de Morelos, sin ninguna duda que una como la citada sería remitida a los jefes políticos. El intercambio de información implica que los jueces mantienen informado al gobernador sobre cualquier amenaza a la tranquilidad pública, que pudiera producirse en el distrito a su cargo. Tal es el caso del Juez de Distrito de Monteros Pedro Nolasco Catalán que

avisa al gobernador que detuvo a tres personas acusadas de conspiración, una de ella sospechosa de haber estado en contacto con Celedonio Gutiérrez en Catamarca y que también se vinculan a Eusebio Nadal de Medinas. los tres detenidos son Solano Alderetes y su hermano y Pantaleón González[20].

O como juez de distrito de Trancas que informa al Comandante Miguel Bringas que

recibió en la que expresa haber recibido orden del gobernador de poner espías en todos los caminos para evitar que salgan personas de esta prov. a la otra sin pasaporte y para que las personas sospechosas sean remitidas al jefe de policía presas[21].

Es indudable que la función esencial de los jueces es la de actuar como agentes del Poder Ejecutivo cumpliendo sus directivas. En estos años turbulentos han sido un instrumento eficaz de control del orden y la tranquilidad públicas. Cumplían también un papel militar, por cuanto sus cargos eran prácticamente intercambiables con los de comandantes de milicias como lo atestiguan las siguientes comunicaciones

a Don Felipe López: inmediatamente que reciba esta comunicación se pondrá en

marcha para incorporarse al regimiento no 5 del que es usted capitán. Y al juez de distrito Rudecindo Delgado (Famaillá) Se lo nombra comandante occidental de su departamento sin perjuicio de continuar sus funciones como juez[22].

Las tareas de los jueces para mantener la seguridad y tranquilidad públicas los convertían en agentes del gobierno en el territorio, cumpliendo con frecuencia funciones policiales y militares, por ejemplo le envían al juez de distrito de Famaillá una en la que le dicen que

el gobierno tiene noticia de que un vecino de su departamento, Daniel Solís, de muy malos antecedentes sirve de espía a los enemigos de la provincia. Mándelo preso. Igualmente se requiere que detenga al teniente Juan de dios Quintana de el Mollar por haber desobedecido ordenes del gobierno. También debe informarse sobre un alférez que esparce noticias contrarias al gobierno. Por último y dado la ausencia del comandante robles es posible que algunos quieran turbar el orden publico, para evitar lo cual debe formar una o más partidas para garantizar la tranquilidad pública y que no sean interceptadas las comunicaciones[23].

Los jueces son verdaderos instrumentos del Poder Ejecutivo y son los que se encargan de hacer cumplir las disposiciones del gobierno, en este sentido son un equivalente exacto de los jefes políticos mexicanos que analizamos en el siguiente apartado. Veamos un caso más, al ser destituido de su cargo de Comandante Pedro Miguel Heredia, puede hacerlo el gobernador en función de que el estatuto lo consagra como jefe de las milicias. Sin embargo no es suficiente un decreto o una ley para que esta disposición sea efectivamente acatada, es necesario que nadie obedezca al ex comandante, para ello el gobernador tiene a la mano a los jueces, y así informa

al juez departamental Saturnino Román [que] el gobierno ha sido informado que muchos en su departamento ignoran que Don Pedro Miguel Heredia ha sido destituido de su cargo de comandante en jefe el 22 de junio y que junto a seis u ocho hombres armados busca turbar el orden público. El gobierno ha encomendado su captura - en consecuencia Usted prevendrá que no se obedezca en nada a Heredia. Transmita esta orden a todos los oficiales del regimiento de su departamento[24].

En relación a las elecciones los jueces de distrito y departamentales cumplían amplias funciones que abarcaban desde la convocatoria a elecciones, la presidencia del acto comicial, la remisión de las actas al gobierno indicando quienes resultaron electos y por que cantidad de votos. Además de estas funciones, actuaban también informalmente como representantes del gobierno y velaban por los intereses electorales del mismo, induciendo a los vecinos a inclinar su voluntad en coincidencia con la del gobierno. Vemos

por ejemplo la que se remite

Al Juez de Distrito Don Faustino Martínez Está informado el gobierno de que en ese Departamento se han escrito varias comunicaciones por algunos vecinos de esta ciudad, haciendo en ellas las más activas diligencias para interrumpir la votación libre del nombramiento del Representante que a ese Curato corresponde; y aún más, …, compra votos entre los ciudadanos sin más objeto que sembrar la discordia y evitar a la libre y espontánea voluntad de los ciudadanos. Entre estos malos vecinos figura Don Baltazar Vico, que es uno de los que quiere por cualquier medio entrar en oposición del gobierno sin más principios que ideas mezquinas, turbulentas ambiciones, que todas ellas tienden exclusivamente a él, sin que este mire el interés general, ni aún tener en vista los desastres que una conducta tal puede nuevamente traer al Pueblo Tucumano y su Provincia. cualquier individuo que entre en oposición a la libre elección en ese Departamento y sea quien fuera, le remita preso y seguro a ésta capital, a disposición del Jefe de Policía, dando cuenta de lo que haya ocurrido a su respecto[25].

En el mismo día se remite la siguiente comunicación

Al Juez de Distrito Don Benedicto Guerreros tiene el infrascripto informes positivos que Don Baltazar Vico se ha dirigido a ese destino con ánimo de interrumpir la libre elección de diputados que ese departamento debe hacer y convencido el gobierno que estos hombres Díscolos, llenos de ideas mezquinas y ambiciosos, no tienen otro objeto que embarazar la marcha del buen orden de cosas establecido. En esta virtud todo individuo que haga por contrariar las disposiciones del gobierno en las elecciones o cualquiera otra medida lo remita Usted preso y bien seguro a esta capital a disposición del jefe de policía, dando cuenta de la que a su respecto haya ocurrido[26].

Por otra parte los jueces actuaban como mediadores entre las inquietudes e intereses del territorio al que representaban con el Gobierno. Entre otras razones porque usualmente eran vecinos respetados del distrito en el que debían prestar servicios, aunque no se considerara un requisito formal en el reglamento orgánico de justicia. Por ejemplo, en una de octubre de 1856 el juez Bartolomé Graneros informa lo siguiente

Al gobernador de Tucumán. Agustín Justo de la Vega: siendo de mi deber poner en conocimiento de VE que don Eleuterio Monteros nombrado Juez del primer distrito en este departamento por este año entrante se esta trasladando a poner su existencia en el departamento de Río Chico, con motivo de esto creo que no podrá desempeñar tal destino en este depto., anuncian a VE que el empleo deberá recaer en la persona de Don Dámaso López quien desempeñará como corresponde[27].

El hecho de ser vecinos respetados del distrito va a convertir a los jueces

en representantes de los intereses y necesidades de su territorio. Esto se advierte claramente cuando se crean las Guardias nacionales, proyecto que originalmente contemplaba la creación de un batallón en la Capital y otro en la ciudad de Monteros. Los habitantes de Monteros se oponen al establecimiento del referido batallón, y su opinión llega al gobierno por medio del juez de distrito, quien el 28 de mayo de 1854 se dirige al gobernador en los siguientes términos

Querido amigo me es forzoso dirigirme a Usted con el objeto de poner en su conocimiento que con la organización o invención de la Guardia Nacional hemos quedado en este pueblo sin cuartel ni hombres a propósito para que custodien los presos que diariamente se capturan, preciso es mi amigo no perder de vista que Monteros es una población que debe llamar la atención y no olvidar sus necesidades. Amigo debía haber sido yo el primero en hablarle con respecto a la Guardia Nacional de este pueblo y no lo había hecho así por premeditarlo mejor sobre sus ventajas; he aprobado que en su capital se haya organizado esa guardia y se hayan depositado las armas en la mejor clase, por que esa plebe estaba muy corrompida, mas el que aquí se les haya tomada las armas a nuestros valientes muchachos que son tan patriotas como el mejor vecino, y al mismo tiempo (ilegible) a la primera clase. Esto no me ha parecido tan prudente mucha mas cuando tengo noticia que se les ha infundido la idea que esa medida es porque desconfían de ellos, tenemos al capitán Aráoz que todavía permanece en el cuartel con unos pocos que estos hacían las guardias cuando hubiesen presos y sirven de (ilegible) para la organización o reunión de los demás en caso necesario. Al emitir esta opinión creo que doy una prenda de confianza que aunque ella no prevalezca pero he cumplido con mi deber. Faustino Martínez[28].

También los jueces fueron eficaces instrumentos para recaudar fondos y «auxilios» para las tropas como lo demuestran las siguientes comunicaciones

Al Juez de distrito Don Segundo Calderón (Burruyacú) El gobierno se ha enterado que hay vecinos de ese distrito que se niegan a brindar el auxilio de reses que se le ordenó sacar para el servicio público. Por lo que se lo autoriza a sacarlos por la fuerza[29].

Como sugiere la documentación revisada las funciones de los jueces excedían largamente las atribuciones contenidas en los Reglamentos de Justicia y comprendían prácticamente la totalidad de situaciones de gobierno.

Durante el Gobierno de José María del Campo, el gobierno del estado busca controlar más de cerca la actuación de los jueces, quienes a pesar de ser designados por el gobierno y aparentemente pudiendo ser removidos a voluntad, no siempre son celosos ejecutores de la voluntad estatal. Pensamos que esto se debe a que también actúan en representación del territorio.

Así Del Campo realizará una visita a toda la provincia, cuyo inmediato resultado es la creación de comisarías en todos los distritos. Los comisarios deberán actuar bajo las inmediatas órdenes del Jefe de Policía y así se pondrá coto de algún modo a aquellos jueces que se resisten a poner en práctica las disposiciones del gobierno.

El hecho de ser vecinos respetados del distrito va a convertir a los jueces en representantes de los intereses y necesidades de su territorio. Representatividad que surge del respeto por la honorabilidad del «vecino conosido»; y que no tiene un correlato estricto con la posición ocupada en la actividad económica. Algunos jueces eran comerciantes importantes de la villa o ciudad donde ejercían sus funciones[30]. José León Lizárraga, juez de distrito de Leales pagaba patente por una tienda grande, valuada en más de 100 pesos. Faustino Martínez, juez de distrito de Monteros era propietario de una importante curtiembre. También tenemos casos más modestos como el de Paulino Pérez que era juez del segundo cuartel de Monteros pagaba patentes por una pulpería modesta. En el departamento Trancas, zona dedicada a la ganadería, los jueces eran en su mayoría hacendados, como los miembros de la familia López. Esta breve referencia al perfil socioeconómico de los jueces nos muestra una gran diversidad de fortunas entre los jueces, lo que confirma la idea de una sociedad diversificada y también refuerza la importancia de la respetabilidad como la principal característica de los jueces.

El peso que tienen las tareas políticas y administrativas en el quehacer de los jueces, los convierten en parte fundamental de un Estado cuyas estructuras burocráticas son todavía muy débiles. Su importancia como agentes del gobierno estatal los equipara a los jefes políticos mexicanos.

La jefatura política fue una institución nacida con la constitución de Cádiz en 1812, y que con diferente nombre, persistió a lo largo del siglo, desapareciendo en medio del escarnio público en una de las primeras medidas de los revolucionarios de 1910, cuando los jefes políticos parecían encarnar todo lo arbitrario del Régimen. A pesar de su indecoroso final, creemos que se trató de una institución fundamental para el ejercicio de la autoridad, y que en algún momento cumplieron una importante función política y social, antes que la centralización porfiriana las transformara en una herramienta de opresión política.

Las investigaciones de Romana Falcón han sido de las primeras en poner su atención en esta institución; estudiándolas en el Estado de Coahuila concluye esta autora que los jefes políticos estaban en la base del poder porfiriano, puesto que Díaz había conseguido que éstos saltearan la autori-

dad del gobernador y respondieran directamente a sus ordenes[31]. En nuestra opinión, las jefaturas políticas fueron, a partir de la reforma al menos, una herramienta de gobernabilidad de los gobiernos estatales, y que el Porfiriato logró sustraer a los Gobernadores el control sobre ellos. En otras palabras, creemos que antes de depender del control de Díaz, los jefes políticos respondían exclusivamente a los gobernadores estatales, por lo que cumplían una función importante hacia el interior de los estados, y no tanto a nivel federal.

En el Estado de Morelos, los jefes políticos eran designados directamente por el Gobernador, y estaban «a las órdenes inmediatas y directas del Gobierno»[32]. El principal propósito de las jefaturas políticas era ser «órganos naturales de comunicación entre (el gobierno) y las demás autoridades y ciudadanos del distrito que esté a su cargo»[33].

Las atribuciones que poseía eran muy amplias, abarcando prácticamente todas las esferas de gobierno. Debían velar por la correcta administración de justicia, controlando que los jueces menores cumplieran bien su encargo, para lo cual además de informar al gobierno, podía imponer severas multas a los jueces que no cumplieran con sus funciones. Además podía disponer arrestos e incluso cateos a las propiedades de los ciudadanos del distrito[34].

> A los esfuerzos de los gefes (sic) políticos se debe que las comunicaciones con la Secretaría General hayan aumentado, que todos los negocios públicos y ramos de la administración se promuevan con actividad en los respectivos distritos; que las aspiraciones de los pueblos, especialmente en punto a mejoras materiales, nada dejen que desear para el provenir; y por último que se haya hecho sentir la animación característica de toda sociedad en movimiento, que solo aspira a carecer de trabas en los medios de conseguir su felicidad y engrandecimiento[35].

La normativa legal concedía al jefe político las facultades suficientes para que éste controlase absolutamente la administración de justicia a nivel local. En efecto, aunque en teoría no podía inmiscuirse en lo referido a los fallos judiciales, al tener la facultad de sancionar a los jueces, éstos quedaban subordinados. Por otra parte era una suerte de jefe de policía local con facultades para resolver tanto sobre la libertad como sobre los bienes de las personas[36]. En este sentido, y considerando que los jefes políticos son parte del Poder Ejecutivo, podemos afirmar que el principio de la división de poderes, aunque sancionado en la constitución del Estado, y en la nacional, era matizado por la ley orgánica de Jefes Políticos pues ésta concede a miembros del Poder Ejecutivo muchas facultades judiciales.

Veamos algunos casos puntuales. En 1869, año de la creación del Estado,

se presentan una serie de conflictos que involucran a gavillas de salteadores que merodean por una zona mas o menos amplia que abarca parte de los Estados de Morelos, Puebla y del Estado de México, para combatirlas los Jefes políticos de los distritos organizan partidas reclutando las fuerzas disponibles en los distritos y usando los medios disponibles en los municipios. El Jefe político de Jonacatepec informa el 12 de mayo de 1869 al Gobernador que

> El Jueves 6 del actual fui invitado por el C. Jefe Político de Cuautla para que en unión de las fuerzas que tenía dispuestas se hiciera una correría por las poblaciones de su distrito: a las diez de la noche del día citado me puse en marcha con la seguridad pública y los medios que pude reunir de las municipalidades, pero al bajar [ilegible] camino hacia el sur [ilegible] avistamos a un grupo armado al que se le marcó el alto y observando que se ponía en precipitada fuga se le hizo fuego y cayó muerto del caballo, reconocido que fue resultó ser el occiso Felipe Burgos, oriundo de Jantetelco, sin residencia fija y antiguo ladrón y plagiario. En seguida continuamos la marcha […] hasta el estado de puebla donde se nos reunió las fuerzas de Cuautla […] finalmente fueron atrapados un grupo de plagiarios y ladrones[37].

Es interesante destacar que cuando se presentaban este tipo de situaciones en Tucumán, eran los jueces departamentales y de distrito los encargados de informar al gobernador y movilizar las fuerzas disponibles con la colaboración de los jefes de milicias.

En relación a los asuntos municipales, que constituían uno de los más serios obstáculos a la consolidación de la autoridad del gobierno en el estado de Morelos; Pues, la confluencia de la tradición colonial y la aplicación de la Constitución de Cádiz había generado una importante dispersión de los ayuntamientos al extenderse a todos los pueblos con más de mil habitantes y estos cuerpos van a ejercer una importante resistencia a la consolidación de la autoridad estatal. El principal instrumento que contará el Estado para su control serán los Jefes Políticos. En efecto, con el loable propósito de «excitar a los ayuntamientos al cumplimiento de sus deberes», los Jefes Políticos pueden disolver cualquier ayuntamiento que se declare en rebeldía al Gobierno. Puede autorizar gastos que excedan los presupuestados, conceder licencia a los miembros del cabildo; encargarse de lo relativo a las leyes de desamortización; intervenir en las ventas y demás contratos[38]. «La injerencia de los jefes políticos en la administración municipal es de simple vigilancia, pero la ejercerán con toda eficacia»[39], para ello pueden remover a los secretarios de los ayuntamientos, disolver la corporación municipal. En suma ejercen una tarea de control de todos los ayuntamientos de su distrito, y cuentan con las suficientes prerrogativas como para hacerlos eficazmente.

Por otra parte, ante cualquier problema que se les presenta a los municipios, éstos inmediatamente informan al Jefe político del distrito quien se encarga de tomar las medidas necesarias. Veamos un caso, un administrador de la mina de San Francisco, en el distrito de Tlalquitenango paga la raya a sus operarios con coronas (moneda de cuño antiguo), pero esta moneda no es aceptada en el mercado local, sino a un valor inferior al nominal. El minero se queja ante el ayudante municipal, quien informa al presidente municipal, quien inmediatamente consulta al jefe político para que disponga qué hacer al respecto. El jefe político se comunica con el Gobernador quien finalmente informa que según disposiciones del Presidente de la República la moneda de cuño antiguo debe seguir circulando a su valor legal[40]. Problemas de esta naturaleza, estrechamente relacionados con el quehacer cotidiano de los habitantes del estado nos permiten advertir como se vincula el hombre común con el aparato administrativo del estado. Siempre el Jefe Político actúa como una autoridad intermedia entre los cuerpos municipales y el Gobierno del Estado.

En relación a la tranquilidad pública los jefes políticos son los principales responsables de su conservación. Veamos un ejemplo, el 24 de setiembre de 1869 el Jefe político de Jonacatepec envía un oficio al Gobernador del Estado Francisco Leyva en el que informa que se presentó un miembro del ayuntamiento de Tepalzingo para informarle que

llegó a ese pueblo una fuerza de caballería e infantería como de ciento cincuenta hombres al mando de Avalos, Nicolás Caldera y Olavarría; y que dicha fuerza exige a la población quinientos pesos. No ha cometido ningún desorden; proclama la constitución de 24; desconoce al presidente de la república, al gobernador, y victorea al C. gral. Porfirio Díaz. El Gobernador comienza a reunir las fuerzas disponibles para sofocar a estas gavillas y pide al secretario de Gobernación le envíe fuerzas federales[41].

Aparece una vez más el jefe político como un instrumento del gobierno del Estado, encargado de mantener el orden y la tranquilidad públicas.

Respecto a la hacienda pública los Jefes Políticos tenían también amplias atribuciones en lo referido al control de la recaudación de impuestos. Por ejemplo integraban las comisiones cuotizadoras que eran las encargadas de fijar el monto que cada hacienda debía pagar. También intervenían activamente en todos los trámites relativos al proceso de desamortización. El gobierno de la federación había resuelto que

los títulos expedidos por las autoridades políticas, por terrenos cuyo valor no llegue a 200 pesos no se usara sino del sello de la oficina; lo que equivale a exceptuar con beneficio de los adjudicatarios más pobres, el papel sellado entonces mandado a

usar [el gobernador del estado informa] a todas las jefaturas políticas del Estado para su conocimiento[42].

La razón por la cual es imprescindible comunicar esto a los jefes políticos es porque ellos son los encargados de la adjudicación de los títulos de propiedad. A estas atribuciones debemos añadir las relativas a elecciones, que desarrollaremos en otro capítulo.

Los Jefes Políticos constituían una pieza fundamental en el gobierno del Estado, pues ellos eran los encargados de aplicar concretamente las disposiciones del gobierno. En el Periódico Oficial del Estado aparece esto muy claramente, pues toda medida que tomaba el gobierno, inmediatamente era acompañada de una circular a las jefaturas políticas para su aplicación. Se tratara de combatir una plaga de langostas, o una epidemia de cólera, o de sofocar un conato de rebelión, o de controlar una elección, siempre los Jefes Políticos eran los encargados de poner en práctica las disposiciones gubernamentales. De manera que resultaban una herramienta indispensable para el gobierno del Estado, por ello se presentó una disputa entre el Congreso y el gobernador, cuando el primero quiso atribuirse la facultad de designar a los Jefes Políticos, lo que dio lugar a un pleito que culminó con un fallo del Superior Tribunal de Justicia del Estado que declaró inconstitucional la pretensión del Congreso[43].

La década de 1850 señala un punto de inflexión en la transición hacía la conformación del orden liberal. La sanción de la Constitución liberal de 1853 sienta las bases de la organización nacional en Argentina. La recepción de los principios liberales en la administración judicial será mucho más tardía y gradual que en el resto de los componentes del Estado. En primer lugar el desplazamiento del viejo derecho español por un nuevo ordenamiento basado en el movimiento codificador, será un proceso complejo y muy lento. Así, principios del derecho indiano sobrevivirán, incluso a la puesta en vigencia del código Civil. A esto debe agregarse que al delegar en el Congreso de la Nación la facultad de sancionar los códigos implicará una demora de casi veinte años, por cuanto los avatares de la organización nacional, en particular la secesión de Buenos Aires postergará la elaboración y discusión del proyecto de Código Civil. Además, los códigos de procedimientos civiles se sancionarán en cada provincia mucho tiempo después. Estas circunstancias determinan que en el período analizado, la influencia del movimiento codificador es muy relativa.

En cambio, la Constitución Nacional sí ejercerá una importante influencia; la puesta en vigor de las garantías constitucionales serán recibidas en los diferentes tribunales y sus principios comenzarán gradualmente a ser

respetados. Sin embargo, uno de los principios fundamentales en la organización del Estado, el principio de la independencia de los poderes, no tendrá una aplicación inmediata. Esto se relaciona con un elemento consustancial a la administración de justicia durante el período colonial e independiente, que no sufrirá todavía en este periodo una modificación sustancial; esto es la relativa confusión de la tarea judicial con la administrativa y la política. En efecto, la continuidad de la vieja administración judicial del período post-independiente va a ser uno de los rasgos más notables en la organización del poder judicial en Tucumán en los primeros años de vigencia del nuevo orden liberal. Esto se advierte claramente al analizar los mecanismos de designación de los miembros del Poder Judicial, que se reserva al Poder Ejecutivo. Esto responde a una vieja concepción de la justicia como una rama más del gobierno, cuyos orígenes se remontan al Antiguo Régimen. En este sentido la comparación con el caso del Estado de Morelos es ilustrativa, pues allí los jueces, en general son cargos electivos. Esto nos remite, en particular la elección de los jueces menores a una evolución diferente relacionada con la importancia de los ayuntamientos en la vida institucional mexicana, pues se asimila a juez menor con los viejos alcaldes de hermandad.

La administración de justicia en Tucumán, en el período estudiado comprende un extenso conjunto de funciones que trasciende ampliamente lo meramente judicial. En el contexto de un Estado incipiente, con un escaso nivel de burocratización, los jueces conforman el principal cuerpo de agentes del estado en todo el territorio provincial. En la campaña, los jueces serán los encargados del gobierno de los distritos. Así el paralelo con los jefes políticos mexicanos es de destacar. Una buena administración de justicia implica un efectivo control de todo el territorio por parte del gobierno. Esta situación lleva a considerar de un modo diferente el tema de la división e independencia de los poderes. Hay una clara subordinación de los jueces al Poder Ejecutivo. Sin embargo esta subordinación no es absoluta por cuanto se trata de un cuerpo «informal» de agentes del estado que no perciben haberes por un lado; y por otro tienen una doble dependencia, al Poder Ejecutivo y también a los jueces de primera instancia. Esta superposición de atribuciones brinda una relativa autonomía a los jueces que se convierten simultáneamente en representantes de los poderes locales.

Otra característica importante de destacar es el rasgo iletrado de la justicia en Tucumán, a diferencia de México y de otros países de América latina, son muy pocos los cargos de la justicia reservados a abogados. Esto muestra la debilidad del aparato burocrático del Estado y también es indicativo del

tipo de tarea que desempeñan estos funcionarios, que tienen que ver con problemas generales de administración y gobierno, más que estrictamente judiciales.

Al analizar la administración de justicia en estos años no debemos perder de vista que las tareas de los jueces, en particular de los jueces de distrito trascienden holgadamente lo judicial. Siendo las funciones políticas y administrativas mucho más importantes. Al comparar con el caso del Estado de Morelos se advierte una correspondencia mucho más fuerte con los jefes políticos. Sin embargo son funcionarios que tienen una mayor autonomía, y cuyo control por parte del gobierno es más difícil. Uno de los desafíos que deberán afrontar los gobiernos liberales en Tucumán se relaciona con el efectivo control de los jueces y su progresivo reemplazo por un cuerpo de funcionarios que puedan ser agentes del estado de un modo más eficaz.

1. R. Zorraquin Becu, *La función de justicia en el derecho indiano*, Buenos Aires, Imprenta de la Universidad, 1948, p. 17.

2. A. Tocqueville, *El Antiguo Régimen y la Revolución*, tomo I, Madrid, Editorial Alianza, 1982, pp. 91 sgs.

3. R. Salvat, *Tratado de Derecho Civil Argentino. Parte General*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1954, tomo I, p. 82.

4. *Constitución Nacional*, art. 67, inc. 11.

5. *Sesión del 28 de abril de 1853*, en *Asambleas Constituyentes argentinas*, tomo IV, fuentes seleccionadas por Emilio Ravignani, Buenos Aires, 1937, pp. 528-529.

6. J.J. Llambías, *Tratado de Derecho Civil. Parte General*, tomo I, Buenos Aires, Editorial Perrot, 1986, pp. 186-190.

7. G. Borda, *Tratado de Derecho Civil. Parte General*, tomo I, Buenos Aires, Editorial Perrot, 1991, pp. 144-145.

8. J. González, *Sistema y forma de gobierno de la Nación Argentina. Su evolución en siete décadas (1852-1920)*, en *Obras Completas*, vol. XII, Buenos Aires, 1935, pp. 18-20.

9. Informe de la Comisión especial, Tucumán, setiembre 20 de 1852. Esta comisión cuyo propósito era presentar un proyecto de Estatuto Provincial estuvo compuesta por Fabián Ledesma, Vicente Gallo, Patricio Acuña, Miguel López y Sixto Terán. Véase I. Sosa, *Historia Constitucional de Tucumán*, Tucumán, Universidad Nacional de Tucumán, 1945.

10. Llamamos constitución histórica al conjunto de normas tradiciones y costumbres que dan forma a un orden institucional acentuando su carácter histórico. Para el caso de las sociedades de Antiguo Régimen, se trataría de «las leyes fundamentales del reino» que organizan de un modo determinado la relación de la sociedad con el Estado. Ver F. Guerra, *Modernidad e Independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 31.

11. O. Lázaro, *Notas y comentarios para una historia de las instituciones judiciales tucumanas (1810-1860). Influencia nacional, aportes provinciales, intentos regionales*, en *Primer Congreso de Historia Argentina y Regional, celebrado en San Miguel de Tucumán en 1971*, pp. 755-765.

12. *Reglamento de administración de justicia…1842, art. 7*, en A. Levaggi, *Orígenes de la codificación argentina: los reglamentos de administración de justicia*, Buenos Aires, Universidad del Museo Social Argentino, 1995, p. 700.

13. *Relación de los abogados titulares que existen en la de Tucumán en el mes de Julio de 1854*. El Juez de Alzadas, Prudencio Gramajo eleva la lista de abogados en respuesta a un pedido del gobernador:

«D.D. Fabián Ledesma Se graduó de doctor en derecho civil en la universidad de córdoba el 9 de julio de 1828. Se recibió de abogado ante la excma. Cámara de justicia de Buenos Aires el 20 de noviembre de 1822. Empleos que ha servido: El 10 de enero de 1833 fue nombrado por el gobierno de Tucumán Juez del crimen. El 15 de febrero de 1834 Juez de alzadas de la Provincia; el 11 de octubre de 1837 presidente del Supremo Tribunal de Justicia; el 27 de enero de 1837 fue nombrado asesor del cabildo de Jujuy y fiscal de hacienda; el 12 de junio de 1849 fue nombrado por el gob. de Tucumán, Presidente de la Cámara de Apelaciones y el 2 de enero de 1851 Juez de alzada de la provincia. Su edad 48 años.

D.D. Prudencio Gramajo Graduado en derecho civil en la Universidad de Buenos Aires en

febrero 2 de 1832. Se recibió de abogado ante la excma. cámara de justicia el 5 de mayo de 1835. Empleos que ha servido: En 1836 fue nombrado asesor de los juzgados de primera instancia por el gob. de Tucumán; en 1847 fue nombrado en el mismo destino en Jujuy a su regreso a Tucumán ocupó el mismo destino; en 1848 fue nombrado Juez de primera instancia hasta el 17 de marzo de 1854 en que ha sido nombrado juez de alzada de la provincia. Su edad 48 años», Archivo Histórico de Tucumán, Tucumán (en adelante AHT), sección administrativa, volumen 78, año 1854, fojas 251.

14. «El Eco del Norte», 16 de octubre de 1859.

15. *Ibid.*

16. *Ibid.*

17. Decreto 21, año 1876 consultada en Morelos, Estado de, *Colección de leyes y decretos del Estado de Morelos, formada por acuerdo del Poder Ejecutivo por Cecilio Robelo*, Cuernavaca, Imprenta del Gobierno de Morelos, 1886, tomo IV, pp. 178-201.

18. No debemos perder de vista, que al margen de la estructura de gobierno adoptada, e incluso de las diversas interpretaciones teóricas a que den lugar, un asunto esencial es saber de qué modo consigue un gobierno determinado hacer llegar su autoridad a todo el territorio. Tanto en el caso argentino como en el mexicano hacia 1890 ambos regímenes políticos se ufanaban de haber pacificado a sus respectivos países, lo que implica que se había alcanzado un alto grado de gobernabilidad. ¿Sobre qué bases y gracias a qué instrumentos fue obtenida? ¿Contra quiénes tuvo que enfrentarse la autoridad para alcanzar este preciado fin? La gobernabilidad supone dos aspectos de índole diversa, eficacia y consenso. Mediante el primero el Estado consigue ampliar su autoridad a todo su territorio; mediante el segundo, alcanza la legitimidad imprescindible para que las bases de su autoridad no sean cuestionadas.

19. AHT, sección administrativa, volumen 74, fojas 386.

20. AHT, sección administrativa, volumen 74, fojas 122.

21. AHT, sección administrativa, volumen 77, fojas 548.

22. AHT, sección administrativa, volumen 73, fojas 105.

23. AHT, sección administrativa, volumen 73, fojas 130.

24. AHT, sección administrativa, volumen 73, fojas 111.

25. AHT, sección administrativa, volumen 77, fojas 104.

26. AHT, sección administrativa, volumen 77, fojas 104.

27. AHT, sección administrativa, volumen 80, fojas 171.

28. AHT, sección administrativa, volumen 78, fojas 77.

29. AHT, sección administrativa, volumen 73, fojas 113.

30. AHT, sección administrativa, volumen 82, fojas 65 y 174 y volumen 81, fojas 356. Año 1857.

31. R. Falcón, *Force and the Search of Consent: The Role of the jefaturas políticas of Coahuila in National State Formation*, en G. Joseph, D. Nugent (ed.), *Everyday Form of State Formation. Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico*, Durham, Duke University Press, 1994.

32. Ley orgánica de jefes políticos, art. 8. Estado de Morelos, cit., tomo II.

33. *Ibid.*

34. Ley orgánica de jefes políticos, artículo 12.

35. *Memoria presentada al Congreso del Estado de Morelos por el ciudadano gobernador constitucional del mismo Francisco Leyva*, p. 13.

36. Ante la fuga de un reo, por ejemplo, el Jefe político es el encargado de tomar los recaudos necesarios para perseguirlo y capturarlo, tal como sucede con este caso en Cuernavaca. Archivo General de la Nación, México (en adelante, AGN), fondo Gobernación; Sección Sin Clasificar; 1869, vol. II; exp. noviembre 1869.

37. AGN; fondo Gobernación; 4ta sección; 1869; vol. I; exp. 2.

38. Ley orgánica de jefes políticos, sancionada en julio de 1871, art. 15.

39. Ley orgánica de jefes políticos, sancionada en 1884. Art. 8. AGN, Fondo Gobernación, Sin Sección, vol. DCXLI, exp. 9.

40. AGN; Fondo Gobernación; 2da sección; 1874; vol. 8; exp. 1.

41. AGN; Fondo Gobernación; 4ta sección; 1869; vol. 1; exp. 7.

42. AGN; Fondo Gobernación; 2da sección; 1877; vol. 3; exp. 1.

43. *Memoria presentada al Congreso*, cit., pp. 11-13.

Paolo Riguzzi

LIBRE CAMBIO Y LIBERTAD ECONÓMICA EN LA EXPERIENCIA LIBERAL MEXICANA, 1850-1896

Introducción[1]

El libre cambio, a pesar de su aparente claridad, es un concepto multidimensional e históricamente diferenciado, que tiende a ser elusivo. Una somera mirada a sus múltiples significados revela un despliegue amplio de posibilidades: categoría del pensamiento económico, consecuencia de la doctrina liberal, régimen de política comercial, política de liberalización, característica del funcionamiento de una economía. Hay una evidente interrelación entre estos aspectos, sin que se pueda pensar en una secuencia de encadenamientos automáticos y progresivos: asimetrías, desfases temporales y tensiones caracterizaron históricamente la interrelación.

En el caso latinoamericano, nos parece que la atención y la reflexión historiográfica sobre el problema del libre cambio se han polarizado alrededor de la política comercial; y el efecto ha sido su reducción a la altura, por lo demás nominal, de las cuotas arancelarias. En este ensayo, en cambio, entendemos por libre cambio la dimensión de libre movimiento de factores al interior de un espacio económico y entre éste y el mercado internacional. Se pretende enfocar esta experiencia en el contexto de las libertades económicas producidas por el liberalismo mexicano de la segunda mitad de siglo XIX. Para ello, es preciso abordar los aspectos intelectuales, jurídicos y económicos del libre cambio: como doctrina, como marco legal y como mecanismo de intercambio. El objetivo es reconstruir su papel histórico en el orden liberal mexicano; diferenciar temporalmente su emergencia, y medir sus alcances y su capacidad de modificar la organización económica; presentar algunas hipótesis sobre su legado para el México del siglo XX. Con este propósito, de las cuatro vertientes indicadas por Adam Smith como ingredientes esenciales de una condición de libre cambio, a saber - libertad de trabajo, libre mercado de la tierra, comercio interior y exterior- se tomarán en consideración aquí sólo las dos últimas[2]. Como puente entre las dos se analizará la cuestión de los metales preciosos en cuanto producto de exportación y en cuanto moneda nacional.

1. Herencia colonial, estructura mercantilista y economía estacionaria

En cuanto a la organización económica, el México independiente heredó y mantuvo una parte sustancial de la estructura institucional de la época colonial, de corte mercantilista. Con el término «mercantilista» entendemos no un cuerpo coherente de doctrinas, que, como han mostrado los estudios de historia del pensamiento económico, nunca existió, sino un conjunto de ideas, prácticas e inercias[3]. El mercantilismo mexicano era un fenómeno presente tanto en las condiciones económicas internas como en las relaciones con el exterior; pero cuya especificidad fue, en cierta medida, la de ser un sistema «frustrado» por las condiciones económicas y políticas imperantes. Prohibicionismo y elevadísimas barreras arancelarias, bullonismo y limitaciones en la comercialización de los metales preciosos, leyes de navegación, discriminaciones contra los extranjeros en cuanto a derechos de propiedad eran las vertientes principales en lo concerniente las relaciones con el exterior. Desde el punto de vista interno, el mercantilismo como forma de organización económica tendía a transformarse, adquiriendo los rasgos de la economía escolástica: la política de la abundancia adoptada por los estados de la federación en materia de cereales, las leyes contra la usura, las trabas a la circulación de moneda, la preservación de una amplia esfera de bienes de mano muerta. Todo ello definía una estructura basada en valores orgánicos y en la cual la libertad económica no era un valor aceptado[4]. La «manera justa» de hacer negocios más que los contratos y las iniciativas económicas concretas, la concepción del precio justo más que la ley de la oferta y la demanda, el prejuicio en contra de la ganancia, constituían el trasfondo ideal de tales prácticas económicas. A ello se sumó la dimensión fuertemente confederal de la organización política y la fuerza de las autonomías territoriales, que resultaban en una precariedad extrema del espacio económico nacional. La existencia de aduanas interiores, las alcabalas, y la fragmentación del territorio en suelos fiscales en competencia entre sí, la autonomía tarifaria de varias aduanas fronterizas y marítimas sustraídas al control de la administración federal, reproducían en escala regional y local los mecanismos mercantilistas que existían en las relaciones económicas exteriores de México. En este sentido, el sistema mercantil mexicano no correspondía en nada a la visión de Schmoeller del mercantilismo como proceso de unificación basada en el Estado, con la sustitución de una política local y territorial por una política nacional.

2. Movimiento liberal y constitución de 1857

El movimiento liberal identificó este conjunto de elementos como el factor decisivo de atraso económico y social, y adoptó un programa dirigido a desestructurar la organización mercantilista y sustituirla con una basada en los principios del libre cambio. La filosofía general que servía de trasfondo era típicamente liberal: emancipación de la vida económica de las reglas morales; libre circulación de hombres, mercancías e ideas; adopción del contrato privado como mecanismo central y por lo tanto la despolitización de las relaciones económicas y jurídicas, a favor de reglas del juego ciertas y espacios de negociación para los intereses particulares[5]. Aunque el estado de los conocimientos no permite quizás mayor precisión, es oportuno indicar que esta orientación favorable al libre cambio era fruto de la interacción entre elementos ideológicos, económicos y sociales. Entre las corrientes del pensamiento liberal es posible que la mayor influencia no fuera de la economía política clásica: juzgando por las citas en los debates congresuales, Adam Smith o Ricardo no parecen los autores más populares, y las referencias más numerosas son a los armonistas franceses como Bastiat y Say, ligados a la tradición del derecho natural[6]. La segunda cepa alimentadora de los principios liberalizadores fue un balance crítico de la experiencia colonial y de las continuidades de la vida económica del México independiente; junto con el efecto demostración que el desarrollo de los Estados Unidos difundía de manera estridente ante el estancamiento mexicano. El sustento material fue, en cambio, dado por las nuevas figuras sociales que habían surgido fuera de los estamentos corporativos y de los principios jerárquicos de matriz colonial y que alimentaron la demanda de innovación institucional, de derechos y libertades económicos (y políticos).

En la constitución de 1857, elaborada por un Congreso Constituyente, cristalizó el ideal liberal de reordenamiento de la sociedad y la economía[7]. Sin embargo, los conflictos armados (guerra de Reforma, intervención extranjera, guerra contra el Imperio) que afectaron a México en la década 1857-1867, suspendieron el orden constitucional y congelaron de facto su implantación. De manera que a finales de los años sesenta, una vez desaparecida la emergencia bélica y consolidada la independencia nacional, el perfil de aquel México existía sólo en el imaginario liberal. Desde el punto de vista económico, la desamortización de los bienes de la iglesia fue lo único logrado[8]. Nota, y según condiciones que habían debilitado fuertemente el impacto transformador de tal medida[9]. El ciclo de conflictos militares y desarticulación política e institucional había atraído todas las energías y los recur-

sos disponibles. Pero ésa no fue la variable principal que determinó el horizonte temporal de introducción de espacios y mecanismos de libre cambio en México. La secuencia de transformación del orden constitucional en orden jurídico y luego en orden económico fue muy larga y complicada. No se trata de la simple y parcialmente engañosa distinción entre constitución formal y material, país legal y país real, que ha acompañado el debate historiográfico acerca de la constitución de 1857[10]. La interpretación que aquí se propone, identifica un nivel intermedio entre constitución y comportamientos económicos concretos, dado por la traducción legislativa de los preceptos constitucionales, a través de leyes accesorias y reglamentarias. Sólo la conversión del orden constitucional en orden jurídico permite establecer el conjunto de incentivos y sanciones que definen adecuadamente las reglas del juego económico. En el caso de México, el nivel intermedio que funda el orden jurídico tuvo un retraso de un cuarto de siglo con respecto a la constitución, y hasta mayor en ciertos aspectos: aun a principios de la década de 1880 habían sido reglamentados poquísimos artículos de la carta magna, y ninguno dentro de la esfera económica[11]. En este ámbito, la codificación de los preceptos constitucionales se realizó en una secuencia legislativa nacional, que se desarrolló esencialmente entre 1883 y 1890, y que incluyó las siguientes medidas: Código de minas y Ley de baldíos (1883), Código de comercio y legislación bancaria (1884), Ley de aguas (1888), ley de sociedades anónimas y Ley de patentes de invención y marcas de fábrica (1889)[12]. Sólo a partir de este momento, los derechos de propiedad señalados por la constitución empezaron a tener una dimensión normativa y vigencia operativa.

Nos parece importante entender las causas de este prolongado desfase entre nivel constitucional e infraestructura jurídica. En el decenio inmediatamente posterior a la promulgación, los accidentes históricos pueden explicarlo por entero: la larga etapa de inestabilidad política, desarticulación del marco institucional y guerra civil limitó la actividad legislativa e impidió el desarrollo constitucional. Después de 1867, cuando se produjo el restablecimiento de la república y el regreso (parcial) a la legalidad, la explicación se vuelve más compleja. Diferentes estratos de intereses concurrieron a bloquear el traslado de los preceptos constitucionales en efectividad jurídica. En primer lugar, la resistencia de las autonomías territoriales y su fuerza en el Congreso. Ello se puede comprobar por el hecho de que ya a principios de la década de 1870 estaban listos los proyectos de Códigos comercial y de minería, en reemplazo de la legislación colonial. No obstante, entraron en

vigor con una postergación de diez años, cuando el gobierno obtuvo el consenso suficiente para una reforma constitucional. Según la constitución de 1857, era cuestionable que el Congreso federal tuviese la facultad de formar legislaciones nacionales, y la mayoría de los estados se opuso a esta posibilidad. El esfuerzo del gobierno federal para modificar esta situación y atribuir al Congreso los poderes de legislar nacionalmente[13]. Nota fue contrastado durante toda la década de 1870. Los estados, a través del mecanismo del voto por diputación pudieron bloquear los programas liberalizadores y la definición legal de las reglas del juego en materia económica.

Junto a la dimensión política, otros elementos obstaculizaban este proceso. Por un lado, hay que mencionar la presencia de pequeños grupos de interés beneficiarios de la indefinición de las reglas, que les permitía maximizar el acceso privilegiado a la información, a los contratos con los poderes públicos, y la protección política. Por el otro, la supervivencia de un tejido y mecanismos corporativos en algunos sectores de actividad económica, que los principios constitucionales no habían podido cancelar. El caso de la minería es el más evidente: las diputaciones de minería siguieron ejerciendo facultades jurisdiccionales y judiciales, que envolvían la asignación o la pérdida de las posesiones o la decisión sobre conflictos al interior de las compañías mineras[14].

Si, entonces, el texto y el momento constitucional no pueden ser considerados como fundadores del orden económico liberal, es necesario tomar en consideración el proceso a través del cual las piezas de este orden se introdujeron y se implantaron en el tejido económico y social mexicano. Ni el *timing* ni la dimensión procesal del libre cambio son un rasgo peculiar de la experiencia liberal mexicana; en la misma Gran Bretaña, laboratorio donde se dio la muestra históricamente más «pura» de adopción del libre cambio, el tránsito desde la abolición de las leyes del grano hasta la desaparición de las leyes de navegación y la transformación del arancel en instrumento exclusivamente fiscal en los presupuestos de Gladstone se desarrolló entre 1840 y 1860 y abarcó casi veinte años. En el caso de México, el arco temporal del proceso fue más tardío e indudablemente más largo, pero sobre todo el proceso de liberalización se enfrentó a un volumen mayor de resistencias y fuerzas contrarias que produjeron un tipo de compromiso entre formas de libre cambio y formas económicas inspiradas en otra lógica.

3. El libre cambio como política: la liberalización y sus problemas

En esta sección se analizarán el despliegue y la dirección de las principales medidas dirigidas a liberalizar las formas mercantilistas existentes en las áreas de actividad seleccionadas. Se tratará de evaluar la implantación de cada una de estas medidas y reconocer las interrelaciones entre ellas; el objetivo es el de establecer siestas interrelaciones lograron constituir una masa crítica de mecanismos librecambistas en la economía mexicana, sustraída a la vigilancia estricta por parte del Estado y capaz de reproducirse autónomamente, así como cuándo y de qué manera lo consiguieron. Los tres aspectos sobre los cuales se enfocará el análisis son la estructura institucional del comercio exterior, la circulación de la moneda y los metales preciosos, y las aduanas interiores.

3.1 - Abolición del prohibicionismo y etapas del proteccionismo arancelario[15]

En los primeros cuarenta años de su experiencia nacional, la República mexicana adoptó un esquema de intercambio con el exterior anclado a la existencia de prohibiciones a las importaciones. El cuadro 1 muestra el número de artículos prohibidos en los siete aranceles vigentes entre 1827 y 1867: si se excluye el de 1856, cuando las prohibiciones afectaron el mínimo de dieciocho rubros, el número osciló entre 50 y 63. Géneros alimenticios, granos, ropa y textiles, calzado, jabón, loza, estuvieron de manera casi permanente en la lista de prohibiciones.

1. Número de prohibiciones en los aranceles mexicanos, 1827-1856

	1827	1837	1842	1843	1845	1853	1856
núm. artículos prohibidos	56	50	51	58	62	53	18

Fuentes: *Observaciones que hace el Ejecutivo al proyecto de arancel*, México, Imprenta de Gobierno, 1870, pp. 47-50.

En ninguno de estos productos la producción doméstica era suficiente para cubrir la demanda interna, y en algunos casos era notoriamente exigua. El prohibicionismo mexicano era, en este sentido, la conjunción de formas y valores coloniales con las temáticas de la protección de la industria naciente, reelaboradas entre finales del siglo XVIII y principios de siglo XIX por Hamilton y List[16]. Según el punto de vista de sus defensores, la prohibición representaba una saludable restricción del interés individual que aseguraba

efectos benéficos para el tesoro público (a través de la venta de permisos especiales de importación) y la producción nacional[17]. En realidad, dadas las condiciones económicas mexicanas, la maquinaria prohibicionista era altamente imperfecta, por lo menos desde el punto de vista del fomento de la agricultura y la industria, y obtenía su máxima eficacia en la generación de un amplio volumen de contrabando de productos manufacturados, y de un constante estado de excepción para la entrada de alimentos a través de un grupo de aduanas marítimas y fronterizas, para surtir regiones no autosuficientes. La propensión prohibicionista, al igual que la mayoría de las expresiones de la vida económica y política mexicana, no era un fenómeno nacional sino algo que contraponía las regiones centrales del altiplano a las regiones periféricas y especialmente las fronterizas del norte. Estas últimas estaban caracterizadas por una pauta de asentamiento mucho más débil, sin núcleos fuertes de industria manufacturera y un peso menor de la cerealicultura, y separadas de los centros productores por grandes distancias y un déficit de medios de transporte. Como consecuencia, tendían a los sentimientos librecambistas y exigían el levantamiento de prohibiciones que los privaban de géneros y mercancías obtenibles sólo bajo la forma de importaciones[18]. Así, por ejemplo, al mismo tiempo que los fabricantes textiles del Valle de México cabildeaban contra las rebajas arancelarias, los comerciantes de Chihuahua, donde la industria textil era muy débil, solicitaban una rebaja de 50% sobre géneros de algodón para contener el gran volumen de contrabando[19].

Más allá de las abundantes controversias y polémicas políticas y doctrinarias que florecieron en la primera mitad del siglo, las iniciativas concretas para la eliminación de las prohibiciones se concentraron en la década de 1850[20]. Recogiendo el impulso antiprohibicionista, el Congreso Constituyente aprobó la inclusión en la carta magna del principio de que «no habrá prohibiciones». Pero sólo en enero de 1868 el principio se incorporó en una disposición legal específica, y el arancel de 1872 fue el primero no prohibicionista del México republicano[21]. Esto fue definido oficialmente como «una de las principales conquistas económicas» y «el último golpe a los restos del sistema colonial»[22]. La desaparición de las prohibiciones fue una afirmación sólo parcial de los principios librecambistas, puesto que estuvo acompañada por la extensión de las barreras arancelarias y el mantenimiento sustancial de las trabas y limitaciones institucionales al comercio de importación. Frente al credo liberalizador propugnado por la administración de Juárez al restaurarse la república, ganó consenso en el Congreso el

supuesto de que la baja de las tarifas no sería indispensable para el progreso del país. Sobre la aplicación coherente de un programa de liberalización triunfó el argumento «clásico» de la divergencia entre la bondad teórica del libre cambio y su inaplicabilidad a las condiciones especiales del país[23].

Lo que se logró llevar a cabo a partir de 1872 fue la efectiva unificación arancelaria y uniformar la administración aduanera en México, poniendo fin a la existencia de tarifas diferenciales en varias regiones del país, sustraídas al control de la federación. Anteriormente, no se puede hablar de una uniformidad arancelaria nacional. La tradición del «arancel práctico», contrapuesto al arancel legal, envolvía reducciones variadas según las zonas que podían alcanzar hasta 50% y era aplicado en los puertos de la costa pacífica, la frontera norte y la península de Yucatán[24]. En este caso, la uniformación nacional significó un alza y no la reducción de los niveles arancelarios. La ausencia de desgravación se puede comprobar con la altura y la amplitud de las barreras arancelarias. En el trienio 1872-1875 la incidencia de los derechos sobre las importaciones fue la siguiente:

2. Coeficientes de protección arancelaria, 1872-1874 (años fiscales)

- derechos de importación sobre valor total importaciones	50%
- derechos impuestos por los estados " "	3%
- derechos impuestos por los municipios " "	1%
- total derechos sobre valor total mercancías importadas	54%
- derechos sobre valor textiles de algodón	73%
- derechos de importación sobre valor mercancías gravadas	72%

Notas: los datos se refieren al trienio fiscal entre julio de 1872 y junio de 1875; el valor de las importaciones se ha tomado a precios de factura. Como referencia comparativa para evaluar el significado de estas cifras se pueden emplear los aranceles europeos: en 1875, el nivel de los aranceles sobre manufacturas importadas en los países de la Europa continental oscilaba entre un mínimo de 3-4% y un máximo de 20-25%. Véase P. Bairoch, *European Trade Policy, 1815-1914*, en P. Mathias, S. Pollard (eds.), *The Cambridge Economic History of Europe*, vol. VIII, Cambridge, Cambridge University Press, 1989, p. 42. Fuentes: Secretaría de Hacienda, *Noticia de la importación de mercancías de los años de 1872 a 1874*, México, 1889 y cálculos propios.

De hecho la oposición de una coalición de estados y fracciones parlamentarias llevó a la abrogación inmediata de los dos puntos liberalizadores del arancel de 1872: el cese de los derechos de exportación sobre la plata y la prohibición a los estados de gravar con derechos adicionales el tránsito y el consumo de las mercancías extranjeras[25]. Este último aspecto

representaba uno de los núcleos de la liberalización comercial y aplicaba el mandato constitucional que asignaba a la federación el derecho exclusivo de gravar el comercio exterior. Los estados mantuvieron sus impuestos sobre las mercancías importadas, con una variedad de cuotas que hacía imposible cualquier uniformidad: aún a principios de la década de 1880 las cuotas estatales iban desde el mínimo de 5% hasta el máximo de 18% de recargo sobre los derechos de importación[26].

De esta manera, en 1872 la frontera de la liberalización fue establecer que los buques extranjeros pagaran el derecho de faro, que era un derecho diferencial, sólo donde existía realmente un faro. Como reconocía la Comisión de aranceles, se había sacrificado «la teoría liberal a las condiciones especiales del país»[27]. Atrás del pretexto del arancel puramente fiscal y no protector, existía la fuerte influencia de grupos, gremios y territorios que se resistía a cualquier medida de liberalización[28].

La idea, procedente de las teorías de la balanza de comercio, de que exportar es mejor que importar, y la obsesión de combatir el contrabando con los remedios tradicionales, siguieron definiendo la prioridad con respecto al comercio exterior y la apertura comercial. En línea con ello, a principios de la década de 1880 hubo incluso un empuje de proteccionismo acentuado: ello se expresó con aumentos de las cuotas, ampliación en la estructura piramidal de los derechos de importación con la creación de nuevos derechos adicionales, descenso del número de los artículos libres, endurecimiento de las penas para el contrabando[29]. Y cierto *revival* mercantilista llevó a promulgar leyes de navegación que establecían derechos diferenciales en favor de las mercancías importadas en los buques de una empresa marítima nacional[30].

El regreso a medidas mercantil-proteccionistas y el peligro de una involución radicalmente antilibrecambista produjeron una reacción en el Congreso a mediados de la década de 1880, que marcó un viraje claro y la apertura de una nueva etapa en la política comercial. La plataforma liberal en materia de comercio exterior se concretó en dos medidas. La primera fue, en 1886, la fijación de un techo máximo de 5% para los impuestos de los estados sobre las importaciones, que de esta manera se uniformaban[31]. La segunda fue un proyecto de ley para la reforma del arancel, presentado en el Congreso, que abarcaba los siguientes puntos: el incremento del número de artículos libres de gravamen, el retiro de los derechos de exportación, y la fijación de un techo máximo de 100% (excluyendo los textiles) a las cuotas arancelarias sobre el valor en el lugar de producción[32]. Como se puede ver,

en este marco, las mismas propuestas de adopción de principios organizadores librecambistas eran parciales y muy moderadas.

En forma significativa, para vencer las resistencias, la inversión de tendencia necesitó redefinir la esfera decisional en cuanto a la política comercial. Con una modalidad única en los regímenes parlamentarios de la época, y que curiosamente no es mencionada en ningún estudio, a partir de 1884 el Ejecutivo se apropió la facultad exclusiva de modificar el arance[33]. Lo que había sido antes una autorización excepcional se convirtió en un poder permanente: hasta 1905 el gobierno incorporó esta facultad dentro de la ley de ingresos, y sustrajo al Congreso la discusión sobre los aranceles, haciendo vano el precepto constitucional[34]. Por lo menos en materia de comercio exterior, la vertiente política del libre cambio, eso es el libre juego de intereses y opiniones representados en el Congreso, desapareció de la arena parlamentaria.

La tendencia a la reducción de los aranceles se instrumentó sólo a partir de 1887, y más decididamente después del arancel de 1891[35]. En 1887 hubo disminuciones de cuotas nominales sobre un grupo de 20 géneros, entre los cuales estaban textiles, hierro, acero y plomo, y alimentos. En los primeros, las reducciones fueron menores, y oscilaron entre 18% y 25% sobre el arancel anterior; en los metales y productos metálicos fueron de 29%. Sorpresivamente, las reducciones mayores se aplicaron a un grupo de bienes de lujo, cuyos porcentajes iban de un mínimo de 33% a un máximo de 69%[36]. En este último caso, la ausencia de productores domésticos permitió estos alcances liberalizadores, pero los beneficiarios de las principales desgravaciones fueron muy reducidos socialmente.

Desde comienzos de los años noventa del siglo XIX ganó fuerza la caracterización fiscal del arancel, cuyo objetivo primario era la recaudación, pero en un contexto de saneamiento progresivo del presupuesto federal. Durante un periodo de 15 años la ampliación del número de mercancias de entrada libre, en favor del sector manufacturero, y la diversificación de la base tributaria que redujo la dependencia de los ingresos aduanales, permitieron desgravar de manera sostenida el comercio exterior. En el trienio fiscal 1887-1889, la incidencia de los derechos federales sobre las importaciones fue de 44%, mientras que a partir de 1892 estuvo constantemente por debajo de 30%, llegando incluso a estar por debajo de 20% a principios del siglo XX[37].

En contraste con esta dinámica de desgravación, es posible afirmar que las barreras no arancelarias al comercio de importación tuvieron pocas disminuciones o aligeramientos sustanciales durante todo el siglo, manteniendo elevados los costos de transacción. Los ejes principales alrededor de los cuales

se agrupaban tales barreras son tres: 1) la prohibición a los buques extranjeros de efectuar el comercio de cabotaje, que adoptaba la misma restricción estadounidense, pero que en un contexto de déficit de embarcaciones marítimas ralentizaba y encarecía la circulación[38]; 2) los procedimientos de control aduanal, dilatados y estorbosos, la duplicación de la inspección aduanal en la Ciudad de México, y el sistema de multas por infracciones al reglamento, que volvía a los empleados de aduanas interesados en imponer multas y sanciones[39]; 3) la obligación para las mercancías de viajar siempre amparadas por la certificación de pago de los derechos de importación y seguir la ruta fijada. Sólo entre finales del siglo XIX y comienzos del XX una serie de medidas de racionalización y adelgazamiento de los procedimientos aduaneros pudo desbaratar la red de trabas y barreras no tarifarias al comercio exterior, coincidiendo con la etapa de crecimiento más sostenido del comercio exterior mexicano.

3.2 - Metales preciosos y moneda

Durante buena parte del siglo XIX, la circulación de la plata fue sometida a un régimen de prohibiciones, limitaciones y rigideces espaciales. Por un lado, la idea bullonista dominante equiparaba metales preciosos con riqueza nacional, en consecuencia imponía obstáculos a su salida, mediante prohibiciones y derechos de exportación. Por el otro, el poder de monopolio de intereses especiales, como los de las casas de moneda (arrendadas a particulares), fortalecía materialmente la estructura de las prohibiciones: para ser legalmente exportable, la plata tenía que ser acuñada; la plata en pasta, en barras o en piedra mineral no podía salir del país. Como en el caso del comercio de importación, la geografía de los intereses regionales contraponía las regiones mineras del norte a las del centro. Las primeras, caracterizadas por el abatimiento de la actividad minera, estaban interesadas en reactivar el sector y eran favorables a la liberalización; las segundas, donde se ubicaban las principales casas de moneda y las mayores empresas mineras, eran defensoras del sistema de restricciones[40].

En el cuadro 3 se presenta la evolución de las limitaciones legales por lo que se refiere a la exportación de la plata. Como se puede apreciar, la obligación de acuñar plata para exportarla siguió vigente hasta 1872; el metal amonedado pagaba un derecho de exportación del 8% (después de 1856), además de los respectivos derechos de acuñación (4,41% para la plata - 0,5% para el oro) y otros suplementarios (ensaye y fundición). Plata y oro no acuñados fueron sin embargo exportados por medio de permisos espe-

ciales y de un considerable volumen de contrabando[41].

El marco de limitaciones era reflejo de lo que es definible como un mercantilismo ortodoxo pero frustrado por la posición de México en el comercio internacional. A pesar de las restricciones, la balanza comercial y de pagos estructuralmente deficitarias del país drenaban hacia afuera, en forma legal o ilegal, entre 80 y 90% de la acuñación de plata, toda la de oro (muy reducida con respecto a la plata), y casi toda la producción minera no acuñada[42]. Es preciso añadir que en México el metálico era la única forma de dinero, por la ausencia de billetes bancario hasta aproximadamente la primera mitad de la década de 1880[43].

3. Restricciones a la exportación de plata, 1827-1882

PLATA ACUÑADA

	1827-1867	1868-1871	1872-1882	1883
derecho exportación:	3,5-6%	8%	5%	abolido

PLATA NO ACUÑADA

1827-1871	prohibida (con permisos especiales y contrabando)
1872-1882	permitida sólo por algunos puertos con pago 5% export. + derecho acuñación (4,41%).
1882-1905	libre exportación plata no acuñada; abolición derechos exportación sobre metales preciosos en todas formas; subsiste pago derechos de acuñación para exportar plata en pasta u otras formas

Fuentes: Secretaría de Hacienda, *Memoria 1869-70* y *Memoria 1872-73*; M. Dublán, J.M. Lozano, *op. cit.*, tomo XIII. Para la evolución de las prohibiciones y los derechos sobre plata y oro durante el siglo XIX, véase J. Casasús, *Estudios monetarios. La cuestión de la plata*, México, Tipografía de la Oficina impresora del Timbre, 1896, pp. 350-361.

Detrás de las medidas más evidentes por referirse a la exportación existió, hasta casi finales del siglo XIX, un fenómeno de «circulación enyesada»: una red amplia y poco considerada de constreñimientos y barreras a la circulación interna de los metales y la moneda. La producción minera se sujetaba a un mecanismo forzoso de concentración: oro y plata tenían que ser trasladados de las minas a las diferentes casas de moneda, para ser acuñados o ensa-

yados y sellados, en el caso de barras, y sucesivamente venían enviados a los puntos de exportación. El dinero metálico y las barras podían circular sólo en presencia del manifiesto de Hacienda con la ruta de tránsito especificada y el certificado de haber satisfecho los diferentes gravámenes (exportación, acuñación); aun más rígida era la norma de que todo traslado de plata a una ciudad que fuera puerto o aduana fronteriza tenía que pagar los derechos de exportación en el lugar de origen del envío y no en el de destino, so pena de comiso. Ello generó incluso la interpretación legal de que la exportación de metales preciosos podía presumirse simplemente por la ruta que tomaban los envíos, y, además, provocó un fenómeno de escasez permanente de numerario en los puertos[44]. Debido a la inseguridad de los caminos y las grandes secciones territoriales sustraídas al control de las autoridades públicas, con milicias privadas, peajes y gabelas de varios tipos, la circulación de metales y dinero se hacía con el sistema colonial de la conducta: el trasporte en convoy bajo escolta de fuerzas federales, que se desarrollaba en plazos trimestrales según un calendario oficial, desde las principales ciudades hacia la ciudad de México y cinco puertos[45].

El mercantilismo mexicano decimonónico, además de ser frustrado por el tipo de inserción en la economía internacional, lo fue por la ausencia de un espacio monetario unificado y el fraccionamiento del territorio en unidades que gravaban la salida de moneda y metales por sus fronteras. Antes de 1868, existió un derecho federal de extracción de moneda que gravaba su circulación por las fronteras interiores. El gobierno, en el marco de su programa liberalizador del intercambio, lo abolió, junto con otros que afectaban a la minería[46]. Los estados, a pesar de la prohibición constitucional, se apropiaron de este recurso fiscal. A partir de 1868, prácticamente todos los estados del centro-norte de la república, donde se ubicaban las principales casas de moneda, aplicaban gravámenes variables entre 1% y 3% sobre la moneda que salía de sus límites estatales[47]. Ello no sólo anuló los efectos de la disposición liberalizadora federal, sino que generó un alza en los costos de transacción con respecto a la situación preexistente[48].

Para conocer las fuerzas que empujaron y estimularon la liberalización, es preciso prestar cuidado a la evolución de ésta. A partir de la década de 1870, en los círculos políticos e intelectuales fue progresivamente cuestionada la vinculación entre metales preciosos y riqueza nacional, «contraria a los buenos principios económicos» e identificada como un rezago del sistema mercantil. Cobró así fuerza la necesidad de innovar en lo legal y desaparecer las restricciones[49]. Pero la teoría económica, de nuevo, no era el único

ingrediente para la prescripción. Se acompañaba del reconocimiento empírico del cambio en el mercado mundial de la plata, que quitaba toda efectividad no fiscal a los derechos de exportación, haciéndolos recaer sobre los consumidores mexicanos[50]. Por otro lado, el costo de oportunidad del mantenimiento del régimen de restricciones se elevó, debido a la disponibilidad potencial de capitales norteamericanos para invertir en la minería mexicana: esta posibilidad fue juzgada incompatible con la organización legal prevaleciente y sirvió como estímulo para su atenuarla.

Con un recorrido legislativo largo y difícil, debido a la oposición de estados y gremios, entre 1872 y 1882 las prohibiciones fueron levantadas, y los derechos de exportación fueron primero reducidos y luego abolidos. En 1872 una liberalización parcial introdujo la posibilidad de que se exportara plata en pasta, pero limitando las zonas mineras que disfrutaban de tal privilegio. Al mismo tiempo, se redujo de 8% a 5% el derecho de exportación. Fue necesaria una década más para que otro impulso liberalizador eliminara, en 1882, el derecho y autorizara la exportación en cualquier forma. Aun así, para exportar plata no acuñada se mantuvo el pago de los derechos de acuñación, lo cual equivalía a reintroducir un gravamen para exportarla, y significaba entorpecer su circulación[51].

En este caso es posible observar las consecuencias inmediatas de tales medidas, que destacan la elasticidad de la respuesta de los mineros a la abolición de los derechos sobre las platas. Las exportaciones mexicanas totales tuvieron un incremento de 43,5% en valor entre 1881-1882 y 1882-1883. El aumento es explicado enteramente por el aumento en la exportación de metales preciosos, de 17 millones a 29,6 millones de pesos (74%): las mercancías aumentaron 1,3%. Este porcentaje espectacular no se explica por factores de mercado: ni la elevación del precio internacional, ni un crecimiento decisivo de la capacidad productiva minera. Más bien se trataba del registro legal de un flujo de plata y oro que anteriormente salía en forma clandestina[52]. La liberalización demostró entonces ser la solución al problema del contrabando de metales, que se extinguió; y, al reducir los niveles de riesgo, determinó expectativas favorables e incentivó la explotación de reservas metalíferas antes no trabajadas.

El desmantelamiento de las trabas a la circulación fue importante, pero dejó intactos dos puntos relevantes. En primer lugar, el recargo de los derechos de acuñación para la plata no amonedada flexibilizó el circuito mina-casa de moneda, pero mantuvo una reglamentación rígida, tiempos muy dilatados para el cumplimiento de las obligaciones fiscales e incertidumbre

acerca de los cuotas[53]. En segundo lugar, los gravámenes estatales a la circulación de moneda quedaron fuera del alcance de la acción liberalizadora federal y se mantuvieron, en algunos casos, hasta 1896. En realidad, el desbaratamiento del régimen de la circulación enyesada para moneda y metales preciosos se debió a la acción conjunta de las normas liberalizadoras y las transformaciones de la economía mexicana. Se establecieron instituciones bancarias y la oferta de billetes, junto con otros instrumentos sustitutivos, disminuyó la centralidad del dinero metálico en los intercambios[54]. La introducción del ferrocarril modificó el mapa productivo minero, e hizo posible explotar minerales de baja ley de plata y separar cobre y plomo, lo cual redujo el peso de los metales preciosos en el comercio exterior mexicano. Por último, la reforma monetaria de 1905 alteró definitivamente este sistema, poniendo fin a la acuñación ilimitada de la plata.

3.3 - Aduanas interiores y espacio económico

Durante todo el siglo XIX, México estuvo dividido en un conjunto de suelos fiscales, por medio de aduanas e impuestos estatales y municipales que afectaban la circulación y el consumo de las mercancías nacionales. Se trataba de lo que la legislación fiscal definía como alcabalas, y el debate político de la época como «el problema alcabalatorio». Las alcabalas eran un conjunto de formas impositivas de origen colonial, que el México independiente había conservado. Ni siquiera la prescripción constitucional fue suficiente para eliminarlas y quedaron en vigor durante casi todo el siglo XIX, sobreviviendo a reiterados intentos federales de abolición. En este terreno era máxima la distancia de México con respecto a Estados Unidos, en cuanto a la organización del espacio económico. En la república del norte, desde la constitución de 1787 estaba prohibido a los estados gravar el comercio a la entrada o salida de sus fronteras; en México este principio fue adoptado de forma expresa en 1857 pero instrumentado sólo cuarenta años más tarde[55]. El Constituyente de 1857, recogiendo las indicaciones del Plan de Ayutla, enmarcó en el texto constitucional el veto a las aduanas interiores, por dos vías: facultó al Congreso «para impedir, por medio de bases generales, que en el comercio de estado a estado se establezcan restricciones onerosas» y estableció la abolición de las alcabalas en 1858[56]. Se afirmó la prioridad de la economía nacional, como conjunto de beneficios obtenibles en un espacio económico, sobre el territorio como fuente de derechos soberanos. Pese a que esta prioridad era compartida por los congresistas, el asunto fue objeto de controversias acerca de la posibilidad efectiva de traducir el pre-

cepto constitucional en realidad[57]. De hecho, eso fue uno de los muchos casos en los cuales el orden constitucional ni siquiera alcanzó a concretarse en orden jurídico. La justicia federal no podía pronunciarse acerca de la constitucionalidad de las leyes alcabalatorias en los estados; e incluso en los juicios de amparo promovidos por particulares, junto a fallos de salvaguardia contra impuestos inconstitucionales, es posible encontrar fallos que la denegaban alegando la imposibilidad práctica[58].

Si los aranceles constituían una dimensión vertical, eso es la altura de las restricciones comerciales, las alcabalas representaban la dimensión horizontal y territorial de tales restricciones. Ha sido argumentado que, históricamente, las mayores liberalizaciones proceden de la reducción de kilometraje (entendiendo la presencia territorial) más que de la altura (arancelaria) de los obstáculos al comercio. En este sentido, mayores ganancias procederían de la integración jurisdiccional que traslada del nivel local al nacional las barreras al libre cambio[59]. Sin duda, este elemento tiene que ser sopesado al evaluar los alcances de la liberalización comercial en el México decimonónico. Trataremos por lo tanto de relacionar las razones de la persistencia de las alcabalas y sus consecuencias sobre la afirmación de principios y mecanismos de libre cambio.

Lejos de representar simplemente una sobrevivencia de la estructura económica de la Colonia, las alcabalas habían adquirido un significado nuevo en la república federal. En el momento en que éstas se volvieron instrumentos de entidades políticas «libres y soberanas», a la naturaleza de barreras comerciales se añadió el de manifestaciones de la soberanía: el resultado era la rivalidad político-mercantil entre estados, aunada muchas veces a contiendas territoriales[60]. Bajo el nombre de alcabalas existía un abanico de medidas muy heterogéneo, que es posible sintetizar en tres categorías: impuestos sobre transferencias de bienes raíces (traslación de dominio); derechos sobre transacciones comerciales; derechos de importación y exportación aplicados a mercancías (nacionales y extranjeras) que entran o salen por las fronteras estatales[61]. En este último caso adquirían un marcado carácter diferencial y proteccionista. Se aplicaban sólo a mercancías procedentes de otros estados o gravaban a éstas más que a las propias; se favorecía además la entrada de materias primas procesables en el territorio estatal mientras se penalizaba fuertemente la introducción de manufacturas competidoras con los productos de las plantas fabriles locales[62]. No casualmente, la prensa económica liberal definía este sistema como «reductio ad absurdum de la teoría proteccionista», en la cual las barreras estatales a la libre circula-

ción «han creado sentimientos nacionalísticos no diferentes de los que prevalecían en la antigua Grecia»[63]. Estas características constreñían la posibilidad de que las alcabalas fuesen eliminadas por iniciativa autónoma de algún estado: mientras los estados vecinos no tomaran la misma medida, ello significaría «desproteger» la producción local frente a la «competencia ruinosa» de otros estados, que se beneficiarían en forma unilateral de la apertura[64].

Eso es lo que las diferencia sustancialmente de un sistema fiscal como el de la Mesta española, al cual no pueden ser asimiladas. El principio de la libre circulación al interior de un espacio unificado en el aspecto jurídico, que es un rasgo esencial del libre cambio, se tropezaba con la dimensión de un orden político de tipo más confederal que federal: y las consecuencias de ello inhibían los esfuerzos liberalizadores. En este sentido, nos parece reductiva la interpretación según la cual dicho principio era uniformemente compartido y el problema se reducía al desequilibrio fiscal que la abolición de las alcabalas produciría en la finanzas estatales. La libre circulación nacional podía quizás ser aceptada en un nivel teórico; pero lo que no era aceptado es que tuviese prioridad sobre la soberanía impositiva de los estados. Puesto que las relaciones jurídicas entre las entidades federativas se regulaban por el derecho internacional, la eliminación de las alcabalas estatales se configuraba como un terreno de unión aduanera.

El cuadro 4 muestra algunos indicadores acerca de la extensión, la incidencia fiscal y el peso de las alcabalas dentro de las finanzas estatales en la década de 1870. Como se puede apreciar, la gran mayoría de los estados adoptaban las alcabalas en su sistema fiscal, y es necesario precisar que incluso algunos de los estados que formalmente las habían abolido, reintrodujeron impuestos de tipo alcabalatorio, disfrazándolos bajo otras forma[65]. Por otro lado, la incidencia fiscal tendía a ser elevada: salvo tres casos en los cuales la altura promedio de las alcabalas no superaba 4% del valor de las mercancías, en todos los otros casos conocidos la altura oscilaba entre un mínimo de 8% y un máximo de 15%.

Los datos disponibles indican que las alcabalas tenían un peso muy relevante dentro de las finanzas estatales: proporcionaban en términos agregados un porcentaje de 36% sobre el monto de los ingresos ordinarios de las entidades federativas que las conservaban. El porcentaje alcanzaba incluso proporciones significativamente mayores en estados importantes, tales como Puebla, Zacatecas, Guanajuato[66]. Ello explica cómo, además del principio de soberanía, el elevado grado de dependencia de los erarios estatales de las alcabalas dificultaba modificaciones en los sistemas tributarios, deficientes

en los aparatos fiscales y de medición. De hecho, la mayoría de las haciendas estatales se caracterizaron por una inercia en la estructura impositiva durante gran parte del siglo XIX y registraban fuertes elementos de continuidad con la fiscalidad colonial. El gravamen fiscal era sólo una parte del aparato alcabalatorio, acaso la más evidente, pero al lado de la cual se conformaba una estructura de reglas y obligaciones vejatorias, típicas de una economía de antiguo régimen y opuestas a una economía de flujos. Transportistas y mercancías estaban sujetos a la necesidad de un documento (guía) con ruta y escalas definidas, a plazos para cruzar el territorio de los estados, garitas, inspecciones, controles y registros, así como multas[67].

4. Alcabalas en los estados, 1873-1878

1.	*presencia territorial*	
	Número estados:	27
	con alcabalas:	20
2.	*incidencia tarifa*	
	2-4%	= 3 estados
	8-9%	= 2 "
	10-11%	= 7 "
	12-15%	= 4 "
	N.D.	= 4 "
3.	*% de alcabalas en ingresos fiscales*	
	51%-67%	Sinaloa, Durango, Puebla
	41%-50%	Campeche, Hidalgo, Zacatecas, Guanajuato
	31%-40%	Michoacán, Sonora, Estado de México, San Luis, Tamaulipas, Veracruz
	21%-30%	Oaxaca, Yucatán, Querétaro, Jalisco, Aguascalientes
	5%-20%	Chiapas, Guerrero

Fuentes: Secretaría de Hacienda, *Memoria 1873-1874*, pp.CXXX-CCLXXIV, para las columnas 1-2; Conferencia, *op. cit.*, pp. 21-22, para la columna 3. En la columna 3, los estados están ordenados dentro de cada rango, desde la cuota inferior hasta la superior; además de los estados sin alcabalas, no hay datos disponibles para Colima y Tabasco.

El principio liberal de la circulación de las mercancías sin restricciones a nivel nacional necesitó cuatro décadas para ser instrumentado, y una gran labor de mediación política para volverse efectivo. En la década de los seten-

ta, el gobierno federal lanzó dos iniciativas (en 1871 y 1877) para obtener del Congreso el consentimiento a la abolición de las alcabalas, sin obtener resultados[68]. En la década posterior, el ejecutivo cambió de táctica e intentó solucionar el problema por medio de una estrategia de cooperación extracongresual de tipo confederal: las conferencias de los representantes de las entidades federativas (1883 y 1891)[69]. Tampoco en este ámbito la federación fue capaz de vencer las resistencias de los estados al *peligro de la unidad rentística*, entendida como violación de las soberanías estatales. La primera conferencia obtuvo una aparente unanimidad de propósitos y fue seguida por la reforma del artículo constitucional (124), que fijaba para 1886 la fecha para la desaparición de las alcabalas; pero la actualización no trajo consigo efectividad alguna, y el precepto fue nuevamente letra muerta[70]. La segunda conferencia, en cambio, fue escenario de contrastes y marcados desacuerdos, y su resultado fue reconocer que los principios de soberanía de los estados y la variedad de condiciones económicas regionales imposibilitaban la abolición de las aduanas interiores[71].

Si la mediación política fue insuficiente para vencer las resistencias de los estados, de la misma forma no se concretó la posibilidad de que fuerzas superiores, fueran de mercado, fueran políticas, produjeran el derrumbe de las alcabalas. Este cambio institucional no podía ser el producto de externalidades. Ni siquiera la llegada del ferrocarril significó la disolución de las barreras internas a la circulación. Como la realidad demostró, vías férreas y alcabalas no eran inconciliables y las primeras no extinguían las segundas[72]. Por otro lado, el tratado de reciprocidad comercial con Estados Unidos, de 1883, preveía que México exentase de impuestos de tránsito interestatal a las mercancías norteamericanas, lo cual en la práctica equivaldría a desactivar la estructura de las aduanas interiores. Sin embargo, el tratado no fue ratificado por el Congreso estadounidense y nunca entró en vigor[73]. La confianza en que la tecnología o el derecho internacional pudiesen obviar automática y progresivamente lo que la voluntad política y las reformas constitucionales no estaban en condiciones de llevar a cabo se reveló obviamente ilusoria.

La abolición definitiva de las alcabalas se llevó a cabo sólo en 1896, y gracias a una ruptura de la práctica de concertación entre federación y estados. El crecimiento en la etapa 1886-1891 y la recuperación acelerada a partir de 1894, habían diversificado la economía y especializado su organización, ampliado las transacciones y las áreas de monetización. La cantidad de intereses creados y las nuevas oportunidades percibidas en la constitu-

ción de un espacio comercial (jurídicamente) unificado, ofrecieron las palancas necesarias para desmantelar las aduanas interiores. Ello se llevó a cabo mediante la cooperación informal entre la Secretaría de Hacienda y algunos gobernadores de las estados del centro, acerca de los lineamientos de la reforma; y el acuerdo que derivó probablemente puso al conjunto de los estados frente a un bloque político-territorial[74]. De allí resultó la iniciativa de reforma constitucional, que fue aprobada por el congreso y por todas las legislaturas estatales[75]. En el ámbito federal, la desaparición de las alcabalas fue interpretada como un parteaguas en la historia del México decimonónico: a las libertades políticas y de conciencia, obtenidas respectivamente con la Constitución de 1857 y la Reforma, se añadía, por fin, la libertad económica[76].

Conclusiones: libre cambio y orden liberal, una reconsideración

El análisis desarrollado nos induce a subrayar los elementos de discontinuidad entre liberalismo político y económico, que no mantuvieron una simetría o una evolución pareja. Entre la promulgación constitucional del orden liberal y su establecimiento en el terreno económico mediaron tres o cuatro décadas. La división de poderes y la representación política conllevaron ciertamente la apertura de mayores espacios de libertad, mas no trajeron como consecuencia el establecimiento de un marco de libre cambio. Sólo a partir de 1887 se puede notar una tendencia a la disminución progresiva de los aranceles; para el desmantelamiento de las principales trabas al comercio exterior hubo que esperar otros diez o doce años. La «circulación enyesada» de la moneda fue flexibilizada en parte después de 1882; y, sucesivamente, fue amortiguada y desplazada, por lo menos en las áreas urbanas, por la difusión del billete bancario, pero no liberalizada. Aun más relevante es el hecho de que sólo en 1896 se llegó a abolir las alcabalas y unificar jurídicamente el espacio económico. Dicha unificación fue muy tardía y en realidad frágil, por llevarse a cabo en buena parte bajo la presión federal y por estar sujeta a intentos disfrazados de reintroducir impuestos diferenciales.

Si esto es cierto, pueden plantearse dos consideraciones generales. La primera sugiere que la imagen del periodo liberal porfiriano como desregulador radical, librecambista e implantador del dejar hacer es incorrecta. La estrategia de liberalización se enfrentó a un conjunto muy amplio y arraigado de constreñimientos: debilidades administrativas, ambigüedades legales, resistencias de grupos sociales y de interés, frente a los cuales la estrategia fue más de compromiso que de ruptura. La segunda es que el plazo de vigencia del cambio institucional fue demasiado breve para que la sociedad

mexicana lo interiorizara, moldeara sobre ello sus comportamientos y formara expectativas estables. Poco más de un decenio transcurrió entre la puesta en vigor de las principales medidas de liberalización económica y el estallido de la Revolución mexicana, que dislocó y perturbó las reglas del juego liberales. Apenas los conflictos militares de la revolución mexicana desarticularon el marco institucional, estados y municipios volvieron a erigir barreras y el aparato alcabalatorio; prohibieron la salida de mercancías de primera necesidad de sus fronteras y fijaron, donde fue posible, impuestos locales sobre el comercio exterior.

En estas reflexiones finales hemos esbozado los argumentos que permiten cuestionar el vínculo estrecho entre orden político y orden económico, en el sentido de que el primero sea una condición suficiente del segundo. La experiencia mexicana sugiere que la vinculación es mucho más estrecha en «negativo»: sin liberalismo político es poco probable la sobrevivencia de un régimen de libre cambio y libre movimiento de los factores.

1. Agradezco los comentarios de Carlos Malamud, Raffaele Romanelli y las observaciones de Marcello Carmagnani y Alicia Hernández. La responsabilidad de los errores es exclusivamente del autor.

2. Seguimos aquí a C. Holmes, *Laissez-faire in Theory and Practice: Britain, 1800-1875*, en «Journal of European Economic History », 5, 1975, p. 674.

3. Acerca de esta caracterización del mercantilismo, véase L. Perdices de Blas, J. Reeder, *El mercantilismo: Política económica y estado nacional*, Madrid, Editorial Síntesis, 1998.

4. Por «política de la abundancia» o de «la oferta» se entiende la restricción de la exportación de cereales en ocasiones de escasez o crisis agraria. Acerca de esta práctica en muchos estados de la república mexicana, véanse las observaciones del «Economista Mexicano», 25 de marzo de 1893, pp. 86-87. Por lo que se refiere a la usura, sólo en 1861 fue definitivamente declarada legal y sin limitaciones la estipulación de intereses. Pero la 'usura' siguió siendo una obsesión de la sociedad mexicana y los comportamientos usureros, un parámetro de juicio económico y social, al punto de condicionar el desarrollo del sistema financiero. Véase P. Riguzzi, *Mercado financiero en México, 1880-1925: las razones de su ausencia*, en M. Carmagnani, A. Hernández, R. Romano (comps.), *Para una historia de América*, México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, 1999, pp. 335-340.

5. Para un acercamiento a los temas económicos del liberalismo de la Reforma, véanse J.M. Iglesias, *Cuestiones constitucionales*, México, UNAM, 1996; J. Covo, *Las ideas de la reforma en México*, México, UNAM, 1983; y las observaciones de M. Carmagnani en *Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1910*, México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, 1994, pp. 36-40, sobre el significado de los derechos económicos constitucionales.

6. Sobre la difusión de las ideas de Say en Hispanoamérica, véase C. Hale, *Mexican Liberalism in the Age of Mora, 1821-1853*, New Haven, Yale University Press, 1968, pp. 240-250. El pensador liberal más influyentede la primera mitad de siglo XIX, José María Luis Mora, era reconocido como un defensor de las doctrinas de Smith, pero en la versión popularizada por Say. Ivi, p. 267.

7. Hemos utilizado el texto de la constitución contenido en G. García, *Manual de la Constitución Política Mexicana*, México, Librería Bouret, 1897, que contiene la versión original y las reformas sucesivas.

8. Desde el punto de vista político y jurídico, la separación de iglesia y Estado, y la abolición de los fueros y tribunales especiales fue el principal objetivo liberal realizado.

9. P. Riguzzi, *Un modelo histórico de cambio institucional: la organización de la economía mexicana, 1857-1910*, en «Investigación Económica», LIX, 229, 1999, pp. 210-211.

10. El estudio clásico del debate acerca de la constitución de 1857 es D. Cosío Villegas, *La constitución de 1857 y sus críticos*, México, 1957.

11. Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, 10 Legislatura, tomo I, p. 1521.

12. P. Riguzzi, *Un modelo*, cit., pp. 219-220.

13. M. González, *Manifiesto que el C. General Manuel González presenta a sus conciudadanos*, México, Tipografía de F. Mata, 1884, pp. 60-65; *Los Presidentes de México a la Nación. Informes, manifiestos y documentos, 1821-1966*, 4 tomos, México, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1966, tomo I, p. 581.

14. Sobre las funciones de las diputaciones de minería, y su inconstitucionalidad, véase I. Vallarta, *Cuestiones constitucionales*, México, 1894, tomo II, p. 277; «El Minero Mexicano», 20 de julio de 1882, pp. 248, 263. En este caso, entonces, no sería aplicable la hipótesis de Kindleberger, que liga el ascenso del libre cambio en Europa occidental antes de 1879 a la descomposición de las corporaciones. C. Kindleberger, *The Rise of Free Trade in Western Europe, 1820 to 1875*, en «Journal of Economic History», 1975, XXXV, 1.

15. Usamos aquí el término «proteccionismo» en un sentido impreciso relativo a la presencia de elevadas barreras arancelarias, prescindiendo del propósito fiscal o de protección específica de actividades domésticas. Durante la segunda mitad del siglo XIX los ingresos aduanales representaron la principal fuente de ingresos del erario federal.

16. Sobre estos aspectos, véase S. Niccolai, *Mano visible y mano invisible en el perfeccionamiento de la industria mexicana en la primera mitad del siglo XIX*, mimeo, 1998.

17. La definición era contenida en el manifiesto anti libre cambio de los productores manufactureros y agrícolas del centro de México. Véase *Observaciones de los fabricantes y agricultores de México y Puebla*, México, Imprenta Lara, 1861, p. 5.

18. Véase I. Gómez del Palacio, *Rápida ojeada sobre la cuestión de reforma de los aranceles y el alza de prohibiciones*, México, Vicente Torres, 1851, passim. El estudio de R. Rogovsky, *Commerce and Coalitions: How Trade Affects Domestic Political Alignments*, Princeton, Princeton University Press, 1989, plantea la generalización teórica de una pauta comercial ligada a la proporción de factores. En el norte de México, trabajo y capital eran más escasos y la tierra más abundante, con respecto al centro del país. La orientación librecambista era una consecuencia previsible de esta estructura.

19. «Diario Oficial», 16 de junio de 1878; 31 de agosto de 1878.

20. Una iniciativa en este sentido fue aprobada por la Cámara de Diputados y rechazada por el Senado; sucesivamente, el arancel de 1856 redujo a 18 los artículos prohibidos.

21. En 1864, durante el Imperio de Maximiliano, un decretó derogó las prohibiciones en el arancel. *Directorio de comercio del Imperio mexicano*, México, Maillefert, 1867, p. 101. Su vigencia fue efímera, porque el gobierno imperial controlaba sólo una parte del territorio, y porque a partir de 1867 sus disposiciones legales fueron invalidadas.

22. Observaciones, *op. cit.*, p. 39; Secretaría de Hacienda, *Primera parte del expediente formado sobre un proyecto de arancel que no tenga los inconvenientes de la actual Ordenanza de Aduanas*, México, Imprenta del Gobierno, 1869, p. 93.

23. *Ibid.*, p.92. La posición de Ignacio Vallarta, uno de los liberales más influyentes, era paradigmática: declaraba no poder aprobar como legislador lo que aprobaba como filósofo. J. Covo, *op. cit.*, p. 445.

24. Secretaría de Hacienda, *Segunda parte del expediente formado sobre un proyecto de arancel*, Imprenta del Gobierno, México 1869, pp. 22, 26; O. González Garza, *Los aranceles del noreste*, Archivo general de Nuevo León, Monterey 1989. A mediados de la década de 1850 los diplomáticos norteamericanos hablaban de la existencia de por lo menos cuatro aranceles en el espacio económico mexicano. R. Salvucci, *The Origin and Progress of U.S.- Mexican Trade, 1825-1884: 'Hoc opus, hic labor est'*, en «Hispanic American Historical Review», LXXI, 4, 1991, p. 717.

25. I. Vallarta, *op. cit.*, tomo II, p. 136. Sobre las características originales del arancel de 1872, M. Dublán, J.M. Lozano (comps.), *Legislación Mexicana*, tomo XII, México, 1868-

1910, pp. 3-5. La abrogación de los dos puntos del arancel de 1872 fue compensada con el descenso de 10% en las cuotas del arancel, a su vez contrarrestado por el alza (de 6% a 10%) del derecho impuesto en el Distrito Federal a las mercancías importadas. Las reformas del arancel se pueden ver en *Ibid.*, tomo XII, p. 291. Luego, en 1875, fue anulada la reducción de 10%. Secretaría de Hacienda, *Memoria 1874-1875*, *Documentos anexos*, pp. CXXIII-CXXIV.

26. El rango de los aranceles estatales se ha calculado con base en los datos de *Anuario Mexicano*, México, Juan Valdés y Cueva, 1886.

27. Secretaría de Hacienda, *Memoria 1872-1873*, p. 17; P. Macedo, *La evolución mercantil. Comunicaciones y obras públicas. La Hacienda pública. Tres monografías*, México, UNAM, 1992, (facsimilar de 1905), pp. 91-92.

28. Entre 1872 y 1874 los tejedores de Jalisco, Querétaro y el Estado de México se manifestaron en contra de las cuotas del arancel de 1872 sobre textiles, consideradas «ruinosas»; en 1875 las cuotas fueron elevadas. Cámara de Diputados, *op. cit.*, 13 Legislatura, tomo I, p. 657.

29. Entre 1881 y 1883 se decretaron dos aumentos de 2% de las cuotas, y un derecho adicional (de bulto) que afectaba incluso las mercancías exentas de arancel; en 1884 los derechos de importación fueron aumentados 5%; M. Dublán, J.M. Lozano, *op. cit.*, tomo XVI, p. 683. El arancel de 1885 redujo de 66 a 21 el número de mercancías de introducción libre, y éstas fueron obligadas a pasar por revisión aduanal. Ivi, tomo XVI, p. 842. Al mismo tiempo el contrabando, antes castigado sólo con multas y decomiso de las mercancías, fue declarado delito del orden común punible con el encarcelamiento. Cámara de Senadores, *Dictamen de la Comisión de Justicia sobre la iniciativa de varios de sus miembros pidiendo se declare el contrabando delito del orden común*, I. Cumplido, México, 1879.

30. La legislación de 1883, sobre la marina mercante, no favorecía a un sector productivo - inexistente - sino a una sola empresa. Tuvo resultados especialmente dañinos: Estados Unidos impuso como represalias derechos diferenciales a los buques mexicanos; y la empresa, mantenida por deuda y susbsidios gubernamentales, sin capital de riesgo, quebró a los dos años de actividad.

31. Cámara de Diputados, *op. cit.*, 13 Legislatura, t.I, p.312. M. Dublán, J.M. Lozano, *op. cit.*, tomo XVII, p. 669.

32. El proyecto fue presentado, con una iniciativa poco común en la práctica parlamentaria mexicana, por un grupo de catorce influyentes diputados. Cámara de Diputados, *op. cit.*, 12 Legislatura, tomo III, p. 184. Entre los puntos de la iniciativa figuraba el cese de toda participación de los empleados de Hacienda en las multas.

33. La misma práctica había sido adoptada entre 1872 y 1879, en espera de una reforma del arancel. Luego, con la ordenanza de aduanas de 1880, se volvió a las cuotas fijas. La facultad de modificarlas fue reincorporada en el presupuesto federal para el año 1885-1886. *Ibid.*, 11 Legislatura, tomo IV, pp. 484, 678.

34. Año tras año la ley de ingresos incluía la facultad del ejecutivo de modificar por decreto las cuotas del arancel. Eso explica por qué en 1891 se expidió la última ordenanzas de aduanas, después de lo cual el marco arancelario fue producto de una labor de *patchwork* por parte del ejecutivo, sin una referencia general. El artículo 72 de la Constitución de 1857 asignaba al Congreso la competencia de fijar el arancel al comercio exterior.

35. En el Congreso se afirmó que, con el arancel de 1887, el espíritu liberal «se había introducido en la legislación aduanal por primera vez desde hace muchos años». Los Presidentes, *op. cit.*, tomo II, p. 247.

36. Se trataba de alimentos y bebidas: aguardientes (-33%), licores (-38%), vino tinto (-40%), encurtidos y salsas (-50%), frutas en almíbar y salmuera, conservas (-69%). Cálculos basados en los aranceles de 1885 y 1887.

37. Véase S. Kuntz, *Reconstructing Mexico's Foreign Trade: Long Term Trends and Commercial Policy, 1870-1930*, Paper presented at Center for U.S.-Mexican Studies, University of California at San Diego, 1998, que reconstruye las series del comercio exterior mexicano y calcula también los coeficientes de protección implícita para el periodo 1870-1930.

38. En 1874, se les permitió a los buques extranjeros realizar el tráfico de cabotaje en el Golfo sólo cuando no hubiese embarcaciones nacionales disponibles en los puertos. Secretaría de Hacienda, *Memoria 1874-1875*, *Documentos anexos*, pp. CLI-CLX. En 1882, el Congreso desechó un proyecto de ley que liberalizaba el transporte de géneros de primera necesidad, de un puerto a otro, mediante embarcaciones extranjeras. Cámara de Diputados, *op. cit.*, 10 Legislatura, tomo IV, pp. 610, 643.

39. Sobre los procedimientos aduanales y el sistema de multas, véase el estudio de S. Kuntz, *Institutional Change and Foreign Trade in Mexico, 1870-1910*, en S. Haber (ed.), *Institutional Change and Economic Growth: A New Economic History of Mexico*, Stanford, Stanford University Press, de próxima publicación. La cuestión de la doble revisión aduanal, en la aduana de entrada y en la Ciudad de México, ha pasado desapercibida; había sido derogada en 1886, pero fue restablecida en 1892 y estuvo en vigor hasta 1896. Secretaría de Hacienda, *Memoria 1892-1893*, p. XLIV.

40. Véase Romero Gil, *La minería del noroeste: estancamiento y desarrollo (1870-1880)*, en I. Herrera Canales (coord.), *La minería mexicana de la colonia al siglo XX*, México, Instituto Mora-El Colegio de Michoacán-El Colegio de México, 1998, pp. 126-127.

41. Sobre el contrabando de plata, véase W. Bernecker, *Contrabando. Ilegalidad y corrupción en el México del siglo XIX*, México, Universidad Iberoamericana, 1994 y A. Ibarra Bellon, *Comercio y poder en México, 1821-1864*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998. Una estimación de la Secretaría de Hacienda acerca del volumen de las exportaciones clandestinas era del 20 al 30% sobre el valor de las legales.

42. Las estadísticas oficiales declaraban que los niveles de existencias monetarias eran exclusivamente nominales, visto el fuerte contrabando de moneda de plata. «Diario Oficial», 3 de enero de 1884.

43. P. Riguzzi, *Mercado*, cit., pp. 340-342.

44. Los aranceles de 1872, 1880, 1887 y 1891 mantuvieron la obligación de las guías con plazo fijo de presentación. Significativamente, la Cámara de Comercio de Veracruz, en 1881, pedía que si no se podían derogar los derechos de exportación, se pagaran por lo menos en los puertos. Cámara de Diputados, *op. cit.*, 9 Legislatura, tomo I, pp. 572, 578. A raíz de esta regulación, se volvía imposible el envío de dinero metálico a los puertos que no fuera con el propósito de exportación. De hecho, desde 1877 el gobierno autorizó el transporte de dinero de un puerto a otro en buques extranjeros (mediante permiso de la aduana y fianza) para remediar con urgencia casos de escasez de metálico. M. Dublán, J.M. Lozano, *op. cit.*, tomo XIII, p. 334.

45. Secretaría de Hacienda, *Memoria 1878-1879*, doc. 108. Las jefaturas de Hacienda en los estados tenían la obligación de informar por telégrafo a la Secretaría la salida de la conducta y las cantidades de dinero. M. Dublán, J.M. Lozano, *op. cit.*, tomo XI, p. 487, circular de 18 de abril de 1871.

46. Fueron suprimidos el derecho de circulación, el real por marco y el impuesto de 3% sobre la producción. Secretaría de Hacienda, *Memoria 1869-1870*, *Sexto cuaderno anexo*, p. 146.

47. Entre 1868 y 1895 los derechos de extracción de moneda existieron en los siguientes estados: San Luis Potosí, Zacatecas, Querétaro, Michoacán, Jalisco, Guanajuato. Anuario, *op. cit.*, 1886; «Semana Mercantil», 30 de marzo de 1885, p. 11.

48. El impuesto federal se aplicaba con una cuota única y procedimientos relativamente uniformes, mientras que los estados instituyeron una variedad de condiciones impositivas que elevaron los costos de transacción. De esta manera, la supresión aparentemente favorable de un gravamen de origen colonial, resultó en un daño efectivo para el comercio. El observador que fijara su atención sólo en el ámbito federal percibiría sólo la dinámica liberalizadora, pasando por alto una realidad de signo opuesto.

49. «Correo del Comercio», 16 de mayo de 1876. Con relación a estos impuestos, el pensador liberal Ignacio Ramírez escribió que «circulan todavía entre nosotros, bajo el antifaz de la ciencia, las antiguas preocupaciones». I. Ramírez, *Economía política*, México, Unam, 1989, p. 77. Véanse también las críticas de Guillermo Prieto al «sistema mercantil de México» en cuanto a los metales preciosos. G. Prieto, *Lecciones de economía política*, México, 1875, pp. 353-354.

50. Matías Romero, el arquitecto de la liberalización económica mexicana, observaba que habiendo México perdido el liderazgo entre los productores de plata, su capacidad de influir en la formación del precio internacional se había reducido; por lo tanto, el derecho de exportación recaía fundamentalmente sobre los consumidores mexicanos que con la plata pagaban el saldo de sus importaciones. «El Correo del Comercio», 3 de octubre de 1876.

51. Secretaría de Hacienda, *Memoria 1872-1873*, p. 103; Cámara de Diputados, *op. cit.*, 11 Legislatura, tomo III, pp. 28-29; tomo IV, p. 702. Las pastas pagaban además derechos suplementarios (de ensaye y fundición).

52. Cálculos basados en «El Economista Mexicano», 4 de febrero de 1886, p. 10. Con relación al promedio exportado en el trienio anterior, el aumento fue de 64%. De hecho el precio de la onza de plata en Londres disminuyó levemente entre 1881 y 1883. De todas maneras, las estadísticas mexicanas registraban el valor de las exportaciones de oro y plata con base en un valor legal, que no fue alterado durante el siglo XIX.

53. A principios de la década de 1870, el gobierno trató de establecer secciones de ensaye en las aduanas, para fijar la ley de plata (y el valor) de las pastas en el momento de la exportación. En 1874 se suprimió este sistema y se introdujo la obligación de sacar muestras de la plata en las aduanas, y remitirlas a las casas de moneda para su análisis. Los exportadores pagaban un derecho estimado, y tenían que esperar el resultado del ensaye para saldar eventuales deudas con el fisco. Véanse los reglamentos de 1874 y 1881 en M. Dublán, J.M. Lozano, *op. cit.*, tomo XII, p. 622; tomo XIV, p. 843. Además, desde 1891 fue necesario que dieran una fianza a la Secretaría de Hacienda, para garantizar el pago. Ivi., tomo XXI, p. 576.

54. El proceso de expansión del circulante fiduciario y del crédito tuvo una aceleración importante a finales de la década 1880-1890, en la cual durante tres años (1886-89) el

monto de billetes aumentó en 108%, pasando de 9.6 a 20 millones de pesos. Al mismo tiempo, se legalizó la compraventa y circulación de timbres, que antes era prohibida, y la expedición del primer Código de Comercio (1884) dio mayores garantías legales a libranzas y letras de cambio.

55. El artículo VI de la sección 8 de la constitución estadounidense atribuía al Congreso federal el poder e regular el comercio entre estados. La opinión mexicana era que los constituyentes de 1857 habían seguido en esto el ejemplo norteamericano. *Conferencia de representantes de los estados para la abolición de las alcabalas*, México, spi, 1883, p. 12.

56. Artículos 111 y 124 de la Constitución de 1857. El artículo 124 fijaba la fecha de 1 de junio de 1858 como plazo final para la desaparición de «alcabalas y aduanas interiores».

57. J. Covo, *op. cit.*, pp. 450-451. Un cuarto de siglo más tarde, al lamentar la situación «bochornosamente inconstitucional» por la cual la abolición era una «prescripción ilusoria», el balance histórico que cundía en el Congreso era que la manera de proceder del Constituyente al respecto se explicaba sólo con la radicalización, al borde del fanatismo, del espíritu de Reforma. Cámara de Diputados, *op. cit.*, 10 Legislatura, tomo I, p. 904.

58. En 1874, un fallo de la Suprema Corte de Justicia en materia de alcabalas argumentaba que en ausencia de «ley o leyes indispensables para hacer efectiva la prevención constitucional, (ésta...) en consecuencia, no puede considerarse violada, mientras no se llenen esas condiciones». I. Altamirano, *Obras completas. Textos jurídicos*, México, Conaculta, 1989, tomo XVII, pp. 182-183.

59. M. Olson, *The Rise and Decline of Nations*, New Haven, Yale University Press, 1982, pp. 126-127.

60. Aun en 1890, el gobierno federal proclamaba la necesidad de abolir las aduanas interiores para contar con «una nación y no muchas entidades en constante guerra económica». «Diario Oficial», 8 de diciembre de 1890, circular de la Secretaría de Hacienda. Para una exposición de los aspectos políticos y doctrinarios del vínculo entre alcabalas y soberanía natural de los estados, véase I. Arroyo, *El ocaso de las alcabalas: el Porfiriato*, en «Investigación Económica», LVIII, 226, 1998.

61. Por lo general, había artículos que no causaban alcabala: se trataba de productos indígenas, tales como aves, carbón vegetal, cortezas, chiles, flores, tablas, y aquéllos llevados a hombros. Véase «La Ley», 31 de diciembre de 1872 y M. Tornel, *Guía práctica del viajero y comerciante en México*, México, Librería de la Enseñanza, 1876, p. 76, para los casos del Estado de México y Distrito Federal.

62. Un caso representativo es la tarifa de alcabalas del estado de Oaxaca a mediados de la década de 1870. Hemos seleccionado los quince principales productos gravados: en ocho de ellos las cuotas que afectaban las mercancías locales eran inferiores entre 33% y 50% con respecto a las que procedían de otros estados; cuatro productos reportaban gravamen sólo si procedían de afuera, y tres no establecían diferencias. Estado de Oaxaca, *Tarifasde alcabalas*, Oaxaca, Imprenta del Estado, 1875. Acerca de las medidas pro-manufacturas locales véase el caso de la guerra tarifaria sobre hilados y tejidos entre Puebla y Veracruz en Estado de Veracruz, *Informes de sus gobernadores*, México, 1992, vol.II, pp. 1014-1015.

63.«Mexican Financier», 13 de diciembre de 1890.

64. Así lo explicaba explícitamente el gobierno de Veracruz. Véase la *Memoria de 1886*, en *Estado de Veracruz*, *op. cit.*, vol. V, p. 2368.

65. Conferencia, *op. cit.*, p.16.

66. *Ibid.*, pp. 21-22, 85.

67. Las mercancías en tránsito en el Distrito Federal no podían detenerse, salvo de noche y en caso de lluvia o avería. Anuario, *op. cit.*, p. 140. En la ciudad de México, en 1885, existían 15 garitas de alcabalas, pero tan solo en la ciudad de Querétaro había 17. «Diario Oficial», 12 de enero de 1886; B. Gutiérrez Grageda, *Penélope en las finanzas o la batalla sin fin por las alcabalas. El caso queretano*, en *Querétaro, Interpretaciones de su historia. Cinco ensayos*, México, Universidad Michoacana, 1998.

68. En 1869 el ejecutivo presentó un proyecto de ley que ofrecía la exención de la contribución federal para aquellos estados que abrogaran las alcabalas. Lo retiró posteriormente, por la oposición del Congreso. Secretaría de Hacienda, *Memoria 1869-1870*, *Cuarto cuaderno anexo*, p. 149. En 1871, la iniciativa de ley propuesta por el gobierno no llegó siquiera a discutirse en el Congreso. En 1878, la Cámara aprobó un proyecto de ley, presentado por el ejecutivo, que proponía, a partir del Distrito Federal, un sistema de reemplazo de las alcabalas con un derecho de patente. El juicio del Senado, donde estaban representados los estados, fue negativo. Véase Cámara de Senadores, *Dictamen de la Comisión de Hacienda sobre abolición de alcabalas*, México, F. Mata, 1878.

69. En la conferencia de 1891, junto con los estados, estuvieron representados también los intereses sectoriales: comerciantes, fabricantes, mineros.

70. Una reforma análoga, que postergaba hasta 1884 la supresión había sido aprobada por el Congreso en 1882. Arroyo, *op. cit.*, p. 146. Posteriormente, en 1886 fue eliminado el plazo de abolición de las alcabalas.

71. Véase el dictamen de la conferencia de alcabalas de 1891 en «Diario Oficial», 27 de noviembre de 1891; las observaciones contenidas en J. Limantour, *Breves apuntes para un proyecto de abolición de las aduanas interiores*, México, F. Jens, 1891; y G. Esteva, *Informe relativo a las sesiones de la conferencia fiscal dirigido al Sr. Gobernador de Veracruz por el representante suplente de esta entidad*, Jalapa, Imprenta del Gobierno, 1891.

72. P. Riguzzi, *Tecnología, instituciones e inversión en los ferrocarriles mexicanos, 1850-1899*, en S. Kuntz, P. Riguzzi (coords.), *Ferrocarriles y vida económica en México, 1850-1950*, México, El Colegio Mexiquense-UAM-Ferrocarriles Nacionales, 1996, p. 82.

73. M. Romero, *La reciprocidad comercial*, México, Oficina tipográfica de Fomento, 1890, p. 23.

74. El secretario de Hacienda Limantour coordinó la iniciativa mediante reuniones con un grupo de gobernadores. P. Riguzzi, *La Hacienda Pública*, en *Historia General del Estado de México*, vol.V, Toluca, El Colegio Mexiquense-Gobierno del Estado de México, 1998; E. Orozco, *La evolución de la legislación mercantil en la República*, México, 1911.

75. La reforma reiteraba la facultad privativa de la federación de gravar mercancía s de importación o exportación, y reglamentar la circulación de todo tipo de bienes al interior del país (art. 124). En el artículo 111 se agregaron cuatro fracciones con las formas impositivas prohibidas a los estados: gravar el tránsito de pérsonas; la entrada o la salida de mercancías nacionales y extranjeras; gravar la circulación o el consumo mediante «aduanas locales [...] inspección o registro de bultos [...] o documentación que acompañe a la mercancía»; establecer o mantener diferencias en el tratamiento fiscal de productos locales, de otros estados o extranjeros. G. García, *op. cit.*, p. 59.

76. La metáfora de las tres libertades se encuentra en Los Presidentes, *op. cit.*, tomo II, p. 489.

INSTITUCIONES FINANCIERAS NACIONALES E INTERNACIONALES DEL ORDEN LIBERAL MEXICANO, 1868-1911

La imagen más difundida acerca de los países latinoamericanos es que imitan, copian o adoptan acríticamente los modelos institucionales europeos y norteamericano. Hoy en día se requiere, con urgencia, retomar esta idea generalizada y realizar una revisión historiográfica y crítica, en especial cuando América Latina vive, como hace un siglo, un proceso de gran libertad de movimiento de bienes, capitales, hombres e ideas.

Ayer como hoy, el cosmopolitismo económico exige instituciones capaces de adecuar los incentivos internacionales a las realidades nacionales y estatales. Este proceso de adecuación puede convertir los estímulos en fuerzas dinámicas que permitan un nuevo horizonte de crecimiento económico y consolidar el orden liberal, a condición de que los países perciban los estímulos como acicates para transformar e innovar la tecnología y enriquecer sus niveles intelectuales y culturales.

Aquí sólo ilustro como la difusión de las garantías constitucionales liberales y la creación de un orden liberal en México tradujo a la realidad fiscal y monetaria las propuestas doctrinarias para lograr la convergencia entre la economía mexicana y las economías europeas. A diferencia de otros análisis, trato de exponer como las fuerzas institucionales subyacentes al desempeño de las finanzas públicas, la organización financiera y el régimen monetario mexicano, muestran una tendencia similar a la de los países europeos con los que México tuvo mayor contacto económico y cultural, es decir, Gran Bretaña, Francia, España y Alemania. Es evidente que no se descarta una posible relación entre México y los países del viejo mundo de tipo plurilinear pues mientras en en ciertos periodos históricos fue mayor el acercamiento o la convergencia entre un país secundario, como México, y los países líderes, como Gran Bretaña o Alemania, mientras en otros momentos históricos, como acontecerá entre 1930 y 1970, la distancia o divergencia pudo ser mayor o más perceptible.

En síntesis, la relación fiscal, financiera y monetaria de México con países europeos, tema de nuestro análisis, la analizaremos como un proceso de recurrente oscilación entre convergencia y divergencia respecto a los parámetros liberales europeos.

1. El entorno institucional de las finanzas federales

A fin de siglo XVIII y durante la primera mitad del siglo XIX, México vive un proceso de creciente divergencia, de apartamiento, en relación a la economía internacional, no obstante la creciente apertura comercial de 1820 a 1850. Este doble proceso se nota en la estructura de su comercio internacional que es similar o idéntico a la del último tercio del siglo XVIII. A su vez se padece el aislamiento de los mercados financieros europeos, debido al incumplimiento de los gobiernos mexicanos de honrar los préstamos obtenidos en la década de 1820 en el mercado monetario de Londres[1]. El apartamiento de México de la economía internacional ocurre en un periodo de fuerte difusión de las ideas liberales que se dejan sentir en la reflexión acerca de los modelos del constitucionalismo así como en el marcado interés en implementar políticas económicas y fiscales liberales.

El momento de inflexión a partir del cual se comienza a construir un nuevo acercamiento entre México y Europa sucede en el decenio 1857-1867 con el nacimiento de un nuevo orden liberal y federal en México. Es en esta fase que comienza la construcción de un orden fiscal y financiero que dura incluso hasta después de la Revolución de 1911.

El nuevo orden plasmado en la constitución de 1857 contiene algunos elementos significativos para nuestra nuestra problemática. Por una parte, redefine y precisa, por vez primera en la historia de México, los vectores que alientan el vínculo de México con la economía internacional y, por la otra, contiene los vectores capaces de redefinir la interdependencia entre el orden institucional y el orden fiscal.

Los fundamentos institucionales de la articulación internacional se encuentran en las garantías constitucionales ofrecidas a nacionales y extranjeros relativas a la propiedad privada, a la libertad de comerciar tanto al interior como al exterior del país, a la libertad de asociación y a la igualdad jurídica de todos los actores económicos, independientemente de su nacionalidad.

La interdependencia entre orden institucional y orden fiscal es visible en la definitiva conformación de un derecho civil, comercial y administrativo que norma las relaciones que se establecen entre los actores económicos individuales y el gobierno. Se istitucionaliza así una relación según la cual todos los individuos deben concurrir al sostén del Estado en función a sus ingresos personales, medidos a través de su capacidad de consumo, mientras el Estado restituye a quienes lo sostienen con sus impuestos ofreciendo una serie de bienes públicos puros e impuros.

En el decenio de 1857-67 se da vida a nuevas normas capaces de hacer

posible una convergencia entre las dimensiones económicas y fiscales internas con las internacionales y, al mismo tiempo, dar vida a un conjunto de normas capaces de favorecer el ingreso en la actividad económica de nuevos operadores y limitar la intervención negativa de los gobiernos en los procesos de formación de riqueza[2].

La convergencia del orden fiscal y monetario mexicano con el europeo se sustenta en principios idénticos a los existentes en las experiencias europeas: la definición de los derechos de propiedad y la publicidad de la información. El primer principio dio vida a un nuevo derecho económico, cuyo punto de arranque lo encontramos en las garantías constitucionales, y a un control sobre las acciones del poder ejecutivo por el Congreso a nivel del presupuesto, es decir en la definición e implementación del gasto público y de la imposición fiscal. La publicidad de la información, que también se asienta sobre las garantías ofrecidas por la Constitución, permitió que la opinión pública rivendicara con mayor energia el derecho de controlar las acción de los representantes y, en esta forma, evitar que diputados y senadores federales se convirtieran en mediadores entre el gobierno y las instituciones y los intereses personales o de grupo.

Los derechos de propiedad de corte individual, consignados en las cartas constitucionales, dan vida al nuevo derecho económico liberal visible en los nuevos códigos civil, penal, mercantil y minero. Gracias a la codificación se supera la distinciones estamentales y corporativas entre los individuos y la consiguiente superación de antiguos privilegios. En esta forma los derechos se objetivizan, es decir, son las acciones de los individuos las que cuentan y no ya la clase o el status social del individuo que realiza una determinada acción económica. El nuevo derecho de propiedad liberal que nace con la codificación desea ser un derecho que difunde igualdad a todos los ciudadanos y en esta forma se convierte en un significativo instrumento para reforzar la soberanía del estado nacional en contra de los particularismos corporativos, regionales y locales. Los diferentes códices mexicanos de la segunda mitad del siglo XIX, a imagen y semejanza de todos los que dieron en el mundo occidental, se diferencian entre sí solo en relación a la calidad accidental que puede asumir el sujeto jurídico, que es considerado como una única entidad. De allí que los códices diferencian la calidad accidental del proprietario de la del comerciante, que son reguladas por el código civil y el código mercantil, mientras las otras calidades accidentales, como la del ciudadano en juicio o la del ciudadano que comete delito, permiten diferenciar un códice de procedimiento civil y un códice penal[3].

La difusión de los nuevos derechos de propiedad encontró muchos

obstáculos, especialmente a nivel rural. A diferencia de lo occurrido en países europeos, en México no hubo como tampoco lo hubo en otros países de América Latina, un derecho agrario capaz de avanzar en la titulación privada de la propiedad agraria. No cabe duda de que en México y en otras áreas latinoamericanas no se logró anular el peso de una tradición comunitaria agraria plurisecular que se fincó sobre un viejo orden colonial y que fue abilmente instrumentalizada por jefes locales y oligarcas regionales[4]. A pesar de todo, los nuevos derechos de corte individual lograron cuanto menos detener el proceso de apropiación oligárquica de tierra, agua y bosques que al no tener dueño se convirtieron en patrimonio del estado y susceptibles por lo tanto de ser alienados. Esta revindicación del estado, a más de reforzar su centralidad tiene un fin utilitario: expandir los ingresos federales[5].

La redefinición del individuo y de sus derechos en cuanto sujeto jurídico favoreció la distinción de poderes y la definitiva conformación de la hacienda pública liberal. Según esta distinción, corresponde al poder ejecutivo y en especial al presidente de la república y al secretario de estado por él escogido el papel de formular el gasto, identificar las fuentes de financiamiento así como dar ejecución a los gastos y percibir los impuestos y tasas. Corresponde, en cambio, al poder legislativo y, en especial a la cámara baja, la de diputados, aprobar y controlar el presupuesto además de aprobar, conjuntamente con el Senado de la República, los impuestos, tasas y empréstitos para cubrir los gastos públicos. Hasta muy reciente se sostuvo que este principio liberal, subyacente a todo presupuesto, no funcionó en la realidad mexicana porque prevaleció el poder omnimodo del presidente que acabó por aplastar la vida parlamentaria. Los nuevos estudios muestran que también en México hubo una intensa vida parlamentaria y que el presupuesto se formula y ejecuta en virtud de la costante tensión e interacción que se registra entre el poder del presidente y el poder del Congreso[6].

El cuadro 1 sintetiza la compleja relación que se dio entre presidencia y congreso que dio vida, al igual que en las realidades europeas, a una tendencia incremental del gasto federal, característico de la evolución del presupuesto en ambos hemisferios a lo largo del siglo XIX.

La tendencia general periodo 1868-1912 fue tanto a nivel de la comisión de presupuesto como en el pleno del Congreso que la iniciativa de presupuesto enviada por el presidente fue modificada. Solo hubo un caso en que la iniciativa se aprobó por la comisión pero en ningún caso la iniciativa fue aprobada en el pleno del Congreso sin algún cambio. Esta información tiene una especial importancia porque pone en relieve que el presupuesto

aprobado no fue una mera calca de la iniciativa presidencial y que el Congreso tuvo una función significativa en interpretar e introducir reformas que respondían a las demandas expresadas por los diferentes grupos de interés.

1. Iter de los presupuestos de gasto y de ingreso federal, 1868-69/1911-12

	Sin diferencia	*n°Superiorn°*	*Inferior n°*
TOTAL			
Iniciativa vs Comisión	1	15	29
Iniciativa vs Congreso	0	11	33
Comisión vs Congreso	3	3	36
DIRECCIÓN FEDERAL			
Iniciativa vs Comisión	8	16	18
Iniciativa vs Congreso	4	15	25
Comisión vs Congreso	7	6	29
JUSTICIA			
Iniciativa vs Comisión	4	11	27
Iniciativa vs Congreso	1	16	27
Comisión vs Congreso	5	12	25
DEFENSA RELACIONES EXTERIORES			
Iniciativa vs Comisión	3	17	22
Iniciativa vs Congreso	2	12	30
Comisión vs Congreso	3	7	32
ADMINISTRACIÓN			
Iniciativa vs Comisión	3	15	24
Iniciativa vs Congreso	2	15	27
Comisión vs Congreso	0	11	31
PROGRESO MATERIAL			
Iniciativa vs Comisión	1	17	24
Iniciativa vs Congreso	2	17	25
Comisión vs Congreso	0	9	33

Fuente: M. Carmagnani, *Estado y mercado*, cit.

El cuadro 1 nos dice, además, que hay una doble conflictualidad entre gobierno y Congreso. La primera conflictualidad entre gobierno y comisión de presupuesto y la segunda entre gobierno y Congreso. La tensión entre gobierno y comisión disminuye desde los gastos de dirección federal hasta los de potencia, pasando por los de administración, progreso y guerra. En

cambio, la tensión entre gobierno y Congreso es creciente a partir de los gastos de dirección federal y de progreso material para alcanzar su máxima intensidad en los gastos de potencia y presentar una intensidad media a nivel de los gastos de administración y de justicia.

La interacción que se establece entre los derechos de propiedad, la dimensión institucional y la del presupuesto y de la fiscalidad requirió de la publicidad de todos los actos del gobierno y, por lo tanto, de un reforzamiento de la libertad de opinión y de prensa. Precisamente por esto que se acelera la circulación de la información que generan las instituciones y la administración permitiendo que los actos de las mismas sean sujetas a un escrutinio público.

En el orden financiero y fiscal la institución principal que se desarrolla por efecto de la difusión de los derechos de información es la estadística nacional. Ella es la que ofrece una información pública relativa al crecimiento de la riqueza, de la producción y del comercio del país y gracias a esta información se pone a disposición del público y de la comunidad económica internacional los indicadores más significativos del desempeño económico y del progreso social y administrativo del país[7]. En México, la información estadística, inexistente todavía en 1867, se desarrolló rápidamente. En los años de 1880 se conoce la población, el valor de la propiedad urbana y parcialmente de la rural, el valor de las producciones y los del comercio exterior. Para fines de siglo se comienza a disponer de la información coyuntural de los precios del sistema bancario. Como en los países europeos, en México la información estadística permitió estimar los futuros ingresos y gasto federales así como para anticipar posibles fluctuaciones en el cambio de la moneda y su posible repercusión sobre la deuda pública en general y la extranjera en particular[8].

Derechos de propiedad y de información dieron centralidad al estado nacional y le permitieron desarrollar nuevas funciones a nivel político y económico en el curso de la segunda mitad del siglo XIX. Las nuevas funciones son el producto de la constante erosión de los poderes locales, regionales y territoriales y de la creación de un nuevo orden institucional que garantiza a todos los grupos de interés, incluidos los opositores al estado liberal. Se busca en esta forma de encauzar los viejos intereses corporativos y estamentales hacia una redefinición en términos individuales y a partir del ingreso individual que podían obtener del ejercicio de una actividad de empresa, profesión u oficio. El resultado es que los viejos intereses sociales y políticos se van convirtiendo en grupos de interés que interactuan con otros grupos de

interés en la esfera pública a través de la representación política que se alcanza a través de competencias electorales y se manifiesta en el gobierno y en el Congreso. Los grupos de interés son los que propician la redefinición de las funciones estatales, entre las cuales está la de promover el ingreso de nuevos actores sociales en la producción, en el comercio y en las finanzas en modo que el mayor dinamismo económico acreciente los ingresos federales gracias a los cuales sostener el proceso de formación y expansión de los servicios públicos necesarios para el crecimiento económico y social del país.

A lo largo del periodo 1868-1911 constatamos la existencia de un interés constante y permanente por parte de todos los órganos de gobierno de sostener y estimular la iniciativa privada utilizando exclusivamente el instrumento de los impuestos y del gasto público, es decir, interviniendo en la vida económica en modo indirecto a través de normas claras válidas para todos los actores económicos, certeza en los impuestos y medidas no punitivas a nivel de las transacciones comerciales y económica.

2. ASPECTOS FISCALES DE LA CONVERGENCIA

En la segunda mitad del siglo XIX las finanzas federales de México, una de las economías secundarias del mundo occidental, tienden a cobrar una dirección convergente con las finanzas de los países europeos. Esta convergencia es visible en la búsqueda del equilibrio del presupuesto a la cual los responsables de la política económica mexicana asignan un gran valor económico y político. En efecto, antes de 1867 - fecha del comienzo de la nueva era fiscal liberal - todos los presupuestos fueron deficitarios; en cambio, en el periodo siguiente 1867-1911 solo 25 presupuestos, es decir un 56.8%, fueron deficitarios.

La nueva tendencia mexicana de presupuestos equilibrados hace parte de una tendencia que se da con notable fuerza en todos los países europeos y americanos: Gran Bretaña en este mismo periodo 1867-1911 tuvo apenas 5 presupuestos deficitarios (11.4%) mientras Estados Unidos tuvo 11 (25,6%), Francia 24 (54.5%), Italia 26 (74,3%) y España 22 (57,9%)[9].

La búsqueda de presupuestos equilibrados fue así una tendencia internacional que interpretamos como una voluntad generalizada por parte de los gobiernos de una gestión estatal responsable, sin exceso en el gasto público e interesados, por lo tanto, en promover el crecimiento de la economía real. Se trata de un común denominador tanto en los países líderes como en los secundarios y que visualizamos en las finanzas públicas, en la cultura económica y, en general, en la opinión pública de la época.

Probablemente un motivo en favor de la convergencia y en el llegar a individualizar en el presupuesto el mecanismo capaz de garantizarla se deba a la necesidad de coordinar mejor las variables internas con las internacionales, en ausencia de instituciones internacionales. Dicho con otras palabras, al no existir en el siglo XIX una colaboración económica institucionalizada entre los países líderes y de éstos con los países secundarios, la colaboración sólo podía darse a través de la difusión de normas de conducta válidas para todos los países, independientemente de su rango en la economía internacional. El equilibrio del presupuesto fue así uno de los instrumentos de colaboración y convergencia considerado fundamental a nivel internacional porque el equilibrio presupuestal impide que el gasto del gobierno, la componente principal de la demanda agregada, presione sobre el mercado de capitales internacional substrayendo posibilidades a las empresas y a los privados.

En ausencia de instituciones internacionales, la colaboración entre las fuerzas económicas y financieras internas e internacionales dependió de la capacidad de las economías fuertes y menos fuertes de tener un comportamiento similar que se materializó en la disciplina del presupuesto equilibrado. A través del presupuesto equilibrado las economias secundarias lograr una convergencia con los países líderes mucho antes que el patrón oro o una de sus formas se generalizara. No debemos olvidar que hasta el decenio de 1890 la finanza internacional no presionó los países secundarios europeos y latinoamericanos para que adoptaran el patrón oro, a condición de que el manejo de las finanzas públicas no impactara negativamente la tasa de cambio. La disciplina del presupuesto era en fin de cuentas la valencia nacional de la multilateralización del comercio internacional regulada por el patrón oro y el movimiento de capitales.

2. Egresos e ingresos federales de Mexico. Tasas de incremento (dólares corrientes americanos)

	Gasto federal	*Ingreso federal*	*Gastos/Ingresos*
1867-8/1881-2	5.1	5.6	-0.5
1881-2/1895-6	4.4	2.5	+2.0
1895-6/1910-1	5.8	6.3	-0.5
1867-8/1910-1	5.1	4.8	-0.3

Fuente: *M. Carmagnani*, Estado y mercado, cit.

La evolución de los ingresos y del gasto federal ayuda a comprender como se logró que las finanzas mexicanas se acercaran al ideal de convergencia que anima todas las finanzas públicas en la segunda mitad del siglo XIX. El cuadro 3 nos dice que fue el resultado de que los gastos tienden a expandirse en la larga duración con una tasa ligeramente superior de los ingresos. Esta interacción entre gasto e ingresos federales resultó de una maniobra fiscal particularmente exitosa del periodo 1868-69/1881-82, periodo en el cual la correlación entre ingresos y gasto federal tiene un coeficiente altamente positivo (r=0.968) y, por lo tanto, una regresión también positiva (R= 79.076+0.9333). Con otras palabras, ambos coeficientes indican que se restableció - después de casi medio siglo - una correlación entre gasto e ingresos federales en virtud de lo cual el incremento de cada unidad de gasto federal depende en un 93,3% del incremento de cada unidad de ingresos. Esto significa que la principal fuente de financiamiento del gobierno fue el crecimiento económico y no la apropiación de la riqueza privada, como aconteció en los decenios precedentes.

Esta relación entre gasto e ingresos federales se debió a una profunda reestructuración del gasto federal, que visualizamos en la tabla 3.

3. Reestructuración del gasto federal, 1867-8/1881-2. Tasas de incremento

Gasto federal	Δ%
Gasto total	3,5
Gasto educación	7,1
Gasto justicia	5,8
Gasto correos y telégrafos	22,0
Gasto en subsidios económicos	14,4

Fuente: *M. Carmagnani*, Estado y mercado, cit.

La reestructuración del gasto federal se logró en lo substancial por medio de la reducción y de la contención del gasto corriente. En pocos años y, más precisamente entre 1867-68 y 1881-82, el gasto corriente disminuyó de 80,3% al 42,2% del gasto total. Así se logró liberar 2,1 millones de dólares americanos anuales, equivalentes al 0,6% del producto interno bruto (PIB), que se destinaron al saneamiento de la deuda pública y crear condiciones favorables para activar los subsidios a las empresas interesadas en modernizar las comunicaciones. Dos hechos subrayan esta nueva tendencia: entre 1867 y 1881 la deuda pública disminuyó, pasando de 32,7% al 24,6%

del PIB, y los nuevos subsidios estatales, es decir el sostén del gobierno a las actividades económicas que interesan el conjunto de los ciudadanos (ferrocarriles, caminos, puertos, telégrafos, etc.) representan ya a comienzos del decenio de 1880 el 1,3% del PIB.

El destino del gasto federal corrió en paralelo con la reorientación en los ingresos federales, que crecieron a una tasa anual de 5,6% entre 1867-68 y 1881-82, bajo un contexto de creciente liberalización del comercio internacional; progresivamente las exportaciones dejaron de pagar impuestos y comienzan a reducirse los impuestos sobre el comercio de importación. Este reequilibrio ocurre también por medio de una reciente fiscalidad interna basada en el impuesto sobre el consumo (*stamp tax*) y en el potenciamiento de los ingresos derivados de las rentas patrimoniales y de la renta de los nuevos servicios públicos.

4. Reestructuración de los ingresos federales, 1867-8/1881-2

Ingresos	*Incremento %*
Ingresos totales	5,6
Rentas patrimoniales	21,5
Rentas de servicios públicos	9,0
Impuestos indirectos	
Importación	10,0
Exportación	-6,1
Consumo	18,0
Impuestos directos	0,1

Fuente: *M. Carmagnani*, Estado y mercado, cit.

Como puede verse, la reestructuración de los ingresos fue el resultado de la liberalización comercial y de la introducción de los impuestos indirectos sobre el consumo. La liberalización comercial condujo a una reducción de los ingresos derivados de las exportaciones, consecuencia de la progresiva eliminación de los impuestos, y a un incremento de los ingresos derivados de las importaciones. Estos últimos ingresos se expanden por efecto combinado de reducir los aranceles, disminuir el contrabando y de un mejor desempeño de la producción que favorece la expansión de las iùmportaciones de insumos y de consumo.

La introducción progresiva de impuestos al consumo individual - el denominado timbre - refleja la nueva orientación fiscal que se fundamenta

en la idea que los recursos necesarios para sostener el aumento del gasto federal debían provenir del crecimiento de los consumos que reflejan el incremento de los ingresos individuales, familiares y de empresa y miden por lo tanto, aunque indirectamente, el crecimiento económico del país. La liberalización comercial y la nueva relación entre crecimiento económico y consumo que favorece la expansión del ingreso federal, costituyen las novedades más significativas de la renovación del régimen fiscal en el orden liberal. La renovación favoreció una tempara convergencia entre la experiencia mexicana y la europea.

Además de la transformación que acontece en los ingresos corrientes, el nuevo régimen fiscal liberal valoriza los ingresos por concepto de rentas patrimoniales de la federación, es decir, los ingresos obtenidos de la alienación del patrimonio nacional de bosques, minas, aguas, etc. que se había materializado, como hemos dicho, por efecto de la definición de los derechos de propiedad. Su precedente existe en las experiencias europeas pero también se encuentra en todas las áreas americanas que cuentan con un consistente patrimonio estatal de recursos naturales.

Así como aconteció en las otras experiencias internacionales, las rentas patrimoniales mexicanas crecieron a una tasa elevadísima: 21,5% anual entre 1867-68/1881-82, tasa que, como puede verse en la tabla 4, fue cuatro veces superior a la del ingreso total. La renta patrimonial provino de tres fuentes: de la alienación de bienes patrimoniales en manos del estado y que no generaban ningún ingreso monetario al gobierno federal; de la confiscación de los bienes que pertenecen al clero secular y regular; y, finalmente, de la alienación de algunos servicios públicos urbanos (tranvías y ferrocarriles urbanos).

La idea que sustenta la alienación de la propiedad federal es la voluntad política de usar un patrimonio que no produce ningún ingreso al gobierno para obtener recursos monetarios susceptibles de ser utilizados para sostener y apoyar los procesos de modernización de los transportes (ferrocarriles, caminos, puertos) y de las comunicaciones postales y telegráficas. Gracias a estos ingresos en cinco años, entre 1881 y 1885, el gobierno federal transfiere a las empresas de ferrocarriles, caminos y puertos alrededor del 2% del PIB.

La construcción de la nueva hacienda pública tiene numerosas semejanzas con el camino seguido en Europa occidental. Después de medio siglo de políticas económicas y fiscales represivas, laa nueva cultura económica liberal se difunde entre los empresarios y los políticos quienes individuaron en la nueva fiscalidad liberal la principal componente para estabilizar la economia y promover el crecimiento económico.

Con la reorganización de las finanzas federales mexicanas comienza el proceso de convergencia con los estándares fiscales y monetarios occidentales, convergencia que dará sus frutos a partir de los años de 1890. En efecto, la disciplina fiscal permitió que no se registrara ningún presupuesto deficitario entre 1895 y 1911. Más aún la relación entre gasto e ingreso federal es excelente pues cada nueva unidad de ingreso genera 0,85 unidades de nuevo gasto público. De esta manera el equilibrio del presupuesto (P*) dependió del incremento de los ingresos (ΔI); de la productividad del gasto público (Gp), es decir, de la utilidad marginal obtenida con la inversión de una unidad de gasto; y, de la productividad del crédito público (CPp), definida como la utilidad marginal obtenida por cada nueva unidad de crédito conseguida por el gobierno e invertida en nuevo gasto federal, excluida lo que eventualmente se destina a consolidar o a canjear la deuda preexistente.

Si se acepta esta fórmula del equilibrio del presupuesto podemos intentar de verificar su validez a partir de los cálculos que presentamos en el cuadro 5.

5. Gastos e ingresos federales. Tasas de crecimiento 1896-97/1910-11*

Años	*Ingresos Δ%*	*Gastos Δ%*
1895-6/1910-1	5,3	6,3
1895-6/1901-2	4,2	4,1
1901-2/1906-7	11,1	11,4
1906-7/1910-1	-0,2	3,3
1895-6/1899-1910	5,1	—
1896-7/1900-1	—	5,8
1900-1/1904-5	7,7	—
1902-3/1906-7	—	11,4
1905-6/1909-10	3,2	—
1907-8/1910-1	—	3,7

*Las tasas de crecimiento de los diferentes periodos se han calculado utilizando la fórmula de la Secretaría de Hacienda, según la cual las estimaciones de los ingresos se hacían a partir de la media de los ingresos del quinquenio precedente. Hemos extendido nuestro cálculo a los gastos federales, utilizando el criterio quinquenal de la Secretaría, y en la hipótesis que los efectos positivos sobre el gasto federal se ven a distancia de un año del incremento medio quinquenal de los ingresos ordinarios.

Fuente: *M. Carmagnani*, Estado y mercado, cit.

Destaca que la tasa de crecimiento global del ingreso, que fue del 5,3% annual, en el entero periodo 1895-96/1910-11, fue inferior a la del gasto federal, que fue de 6.3% anual. El diferente ritmo de crecimiento de ingresos y gastos federal es signo de que el incremento de los ingresos crea las condiciones de equilibrio del presupuesto, el cual se refuerza gracias tanto al incremento del gasto federal así como de su productividad. Gracias al incremento de la productividad del gasto federal se estimula el crecimiento de la economía privada, tanto de las empresas como de los individuos. A su vez, esto genera las condiciones para una expansión del ingreso federal. Los movimientos quinquenales nos dicen que el aumento de los ingresos precede a la expansión del gasto federal y que la mayor productividad de este último propició, en un segundo momento, la aceleración de los ingresos.

Los efectos positivos de la convergencia en las finanzas públicas mexicanas con los parámetros internacionales se notan en la relación positiva entre gasto federal y PIB. El coeficiente de correlación gasto federal-PIB fue de 0,884, con una desviación estandard muy baja (0,00117), lo cual nos dice que el orden liberal propicia el crecimiento económico por medio de la hacienda federal. Esta relación positiva entre hacienda pública y crecimiento económico la visualizamos también en la expansión del gasto federal per cápita que en el periodo 1895-1911 pasó de 2 a 4 dólares corrientes sin generar un desequilibrio en la relación entre gasto público y PIB, que se mantuvo en un 4,5%.

Si nos concentramos exclusivamente en las trasferencias federales, es decir en los subsidios del gobierno a las empresas privadas generadoras de servicios de utilidad pública (ferrocarriles, trasportes, puertos, correos, telegráfos y teléfonos), notamos que entre 1895 y 1900 representaron el 5,8% del nuevo producto bruto generado en ese lustro (424 mln de pesos) mientras entre 1905 y 1910 ascendieron a 10,1% del nuevo producto bruto generado en un lustro (827 millones de pesos). Esto significa que el gasto público se orienta a sostener la expansión de las nuevas tecnologías vitales para la economía mexicana. Todo nos conduce a sostener que hubo una correlación muy positiva entre expansión del gasto federal y crecimiento económico.

De lo expuesto resulta que la convergencia mexicana con los parámetros fiscales y presupuestarios liberales fue un mecanismo básico de estabilización y del crecimiento de la economía en el periodo 1867-1885 y un factor que hizo posible la construcción y consolidación del orden liberal en México[10].

3. Regimen fiscal y regimen monetario

Los elementos comunes entre la experiencia hacendaria mexicana y la europea coexisten con ótros que señalan que la convergencia no fue total. Uno de los principales elementos de divergencia fue la diferente relación entre fiscalidad y régimen monetario, lo que permite decir que existen externalidades, es decir, influencias o condicionamientos reconducibles al sistema monetario internacional que influencian negativamente la convergencia mexicana. Las externalidades negativas se comprenden mejor si se tiene presente que el proceso de convergencia fiscal del decenio de 1860 se dió conjuntamente con la liberalización comercial y el nacimiento del crédito público[11].

La interdependencia entre sistema fiscal y crédito público conlleva una serie de vínculos. El nuevo crédito público se funda en los principios constitucionales liberales pues se basa en el reconocimiento explícito de toda la deuda interna y externa acumulada a partir de la Independencia, en la obligación del gobierno de servir la deuda a través del pago de los intereses y de la amortización de la misma, en la total igualdad jurídica de todos los acreedores, independientemente de su nacionalidad, y, en la aceptación de la libertad de contratación de los títulos de la deuda, tanto por parte del gobierno como por parte de los tenedores de los mismos. La libertad de contratación implica la aceptación de que el valor de los títulos será el que le asigne el mercado, permitiendo así el desarrollo de un mercado monetario interno vinculado con los internacionales.

6. Deuda pública mexicana, 1867-1911 (mln$am. corrientes)

Años	*Interior*	*Externa*	*Total*	*Deuda/ingresos**
1868	*75,3*	*67,0*	*142,3*	*9,4*
1880	*51,3*	*76,2*	*127,5*	*4,9*
1885	*81,0*	*60,1*	*141,1*	*4,9*
1890	*86,0*	*55,0*	*141,1*	*3,9*
1895	*65,5*	*87,8*	*153,3*	*5,7*
1900	*61,7*	*112,4*	*174,2*	*5,5*
1905	*65,8*	*155,2*	*221,0*	*4,3*
1910	*67,6*	*149,9*	*217,5*	*3,9*

** Nº de ingresos federales anuales necesarios para cubrir la deuda pública total*

Fuente: *M. Carmagnani*, Estado y mercado, cit.

La evolución de la deuda pública mexicana nos dice que la disminución de la deuda interna, que es la saldable en plata, fue costante, en tanto que la externa, o sea la equivalente en oro, aumentó. También se nota que a diferencia de la tendencia del ingreso y gasto federal, la primera maniobra de convergencia realizada entre fines de la década de 1860 y los primeros años de 1880 no fue suficiente para hacer que la deuda pública convergiera sobre los parámetros internacionales. En efecto, no obstante que entre 1868 y 1880 el número de anualidades de ingresos federales necesarios para cubrir la deuda disminuyera de 9,4 a 4,9 anualidades, en la década del 1890 hubo una nueva y marcada divergencia. La divergencia destaca por el número de anualidades de ingresos federales necesarios para cubrir la totalidad de la deuda que aumentó de 3,9 a 5,7 anualidades entre 1890 y 1900. Sólo fue a la vuelta del siglo que se dio la segunda convergencia, con lo cual se recuperan valores similares de los años de 1880.

El debt ratio, es decir los montos anuales de ingresos federales necesarios para cubrir la deuda pública, nos señala las dificultades que encuentra México para adecuarse a los parámetros financieros internacionales. La convergencia monetaria fue más compleja que la fiscal pues requería de la capacidad de dar vida a instituciones financieras necesarias pra conectar la débil economía financiera mexicana a los mercados de capitales de Londres, París, Berlín y Amsterdam. En este campo, México había acumulado un notable retraso pues todavía en la década de 1880 el país no disponía de un sistema bancario. Antes de la ley de bancos de 1896, la negociación bancaria la realizan el Banco de Londres y México, fundado en 1864, y el Banco Nacional de México, establecido en 1881. Existen además un Banco Hipotecario, organizado en 1882, el viejo Monte de Piedad, nacido en la época colonial, y un puñado de bancos locales y regionales en los estados de Chihuahua, Nuevo león, Durango, Zacatecas, Puebla, Veracruz y Yucatán[12]. La negociación bancaria comenzó a mostrar un mayor dinamismo con la construcción de los ferrocarriles y en general de las obras públicas pues los empresarios recurrieron a los bancos para negociar los bonos en pesos plata de los subsidios que obtenían del gobierno[13].

La convergencia de la deuda pública mexicana a las normas internacionales en los años de 1860 y 1870 había sido relativamente fácil porque además de ser uno de los principales productores mundiales de plata, México se vio favorecido por el contexto internacional que todavía era de tipo bimetálico. México tuvo su última coyuntura favorable precisamente en el periodo 1860-70 cuando, por efecto del descubrimiento del oro en California

y Australia (1849-1866) y por el incremento del uso de la plata en el comercio con el Asia, el precio del oro se mantuvo bajo la paridad tradicional de 1:15.5 hasta 1866-68, para situarse hasta 1876 en la paridad tradicional[14].

La reestructuración de la deuda pública antes de 1890 tampoco era un asunto complejo porque tenía que ver exclusivamente con la deuda interna cuyo valor nominal era de 75,3 millones de pesos pero cuyo valor de mercado no superaba los 50,7 millones de pesos. Jugando sobre la enorme diferencia entre valor nominal y valor de mercado, la tesorería federal pudo rescatar 24,6 millones de títulos invirtiendo alrededor de 9 millones de pesos en el decenio de 1870. Hasta casi fines de 1870, la convergencia internacional del crédito público no era ni díficil ni excesivamente onerosa. Bastaba utilizar con inteligencia la coyuntura nacional e internacional, como de hecho hicieron los responsables de la política económica mexicana.

Problema diferente fue el posterior a 1876 cuando por efecto de la rápida transformación del entorno monetario internacional, en especial de la rápida difusión del patrón oro, la convergencia preexistente fue amenazada a nivel interno por una nueva espiral de exceso de gasto federal que dio vida a una cuantiosa deuda flotante y a nivel externo por la rápida desmonetarización de la plata. En el quinquenio 1881-85 el gasto federal en dólares corrientes americanos aumentó del 8% anual, los ingresos federales en dólares corrientes americanos en cambio se redujeron del 1,9% anual. Al mismo tiempo la relación en el mercado oro-plata disminuye rápidamente, llegando al 22,10 en 1889 y a 31,57 en 1895[15].

Como puede verse, en el el curso del periodo 1885-1895 se crearon dos condiciones favorables a un nuevo proceso de divergencia de los parámetros fiscales y monetarios europeos: el resurgimiento del déficit fiscal y la difusión del patrón oro. Si bien se habían establecido los instrumentos fiscales para corregir el déficit de presupuesto, no existían, en cambio, los mecanismos monetarios para corregir con rapidez la baja del valor de la plata, especialmente si se toma en cuenta que México no tenía un sistema monetario bimetálico sino el monometálico plata, denominado pure silver standard[16]. De allí que se pueda decir que el desnivel monetario entre México y los países europeos, en especial, con Gran Bretaña, era muy elevado.

La situación monetaria mexicana estaba lejos de ser anómala en el contexto internacional. Todavía a comienzos de 1880 existían tres patrones monetarios: el aúreo, limitado a Gran Bretaña y Portugal; el bimetálico, que cubría gran parte de los países europeos y americanos; y, finalmente el patrón plata, vigente en India, China, México, Bolivia, Perú pero también en

algunos países europeos como Suiza, España y Bélgica. Hacia 1850, por temor a la invasión del oro californiano muchos países europeos optaron por demonetarizar el oro. Probablemente la persistencia en las áreas latinoamericanas del pure silver standard se explique también por el fracaso en reforzar el sistema bimetálico por parte de la Unión Latina en 1865. Así, a partir de 1880 y en el curso del decenio de 1890 el rango monetario de México en el sistema internacional tendió a disminuir en proporción directamente proporcional a la expansión del patrón oro.

La reacción mexicana fue extremadamente lenta porque la desmonetarización de la plata a nivel internacional, si bien perjudicaba el ingreso de los productores de plata, no afectó en la misma proporción los ingresos federales. En efecto, la plata por la total liberalización comercial no pagaba ningún impuesto y los ingresos federales derivados de las importaciones y de los consumos no fueron particularmente afectados porque la disminución del poder de compra del conjunto de las exportaciones mexicanas fue apenas del 0,2% anual entre 1889 y 1896. El deterioro del entorno monetario y la nueva espiral de deficit de presupuesto repercute en cambio sobre la deuda pública en oro, que no fue reestructurada en el decenio de 1870, en tanto que el déficit de presupuesto generó unos 45-50 millones de dólares de nueva deuda flotante en menos de un decenio.

A pesar de la voluntad de buena parte de los operadores financieros y de los responsables de la política fiscal mexicana de regresar a la convergencia, fracasa la consolidación de la deuda pública de 1885 por la continua generación de pasivos en el presupuesto. A pesar que se convirtieron 185 millones de pesos de deuda pública interna y externa a cambio de nuevos bonos por un valor nominal de 138 millones, la deuda flotante seguió creciendo, hasta alcanzar en 1890 la suma de 78 millones de pesos. Con otras palabras, mientras la consolidación redujo la deuda pública en un 25,4%, es decir de 47 millones de pesos, los déficit presupuestales incrementaron la deuda pública de un 39,2%, es decir, de 78 millones de pesos[17].

Los responsables de la política fiscal y monetaria aprendieron así a otorgar la debida importancia al control del entorno monetario que era, como se ha dicho, particularmente adverso a la experiencia mexicana. Al mismo tiempo,el alejamiento del comportamiento monetario internacional hizo ver en la década de 1880 la necesidad de valorar los condicionamientos positivos y, en especial, el crecimiento productivo interno y de las exportaciones. No debemos en efecto olvidar que a lo largo del periodo 1877-1910 el valor en dólares de las exportaciones mexicanas creció a una tasa de 6,9%, similar a

la del crecimiento del volumen de las exportaciones. Va especificado que las tasas de crecimiento de las exportaciones mexicanas fueron superiores a las de otras economías secundarias con exportaciones similares a las mexicanas.

El aprendizaje via prueba y error y el constatar que el comercio exterior mexicano creció y se diversificó con la consolidación del patrón oro a nivel internacional y permitió que los responsables de la política económica mexicana elaboraran un nuevo esquema para lograr, a medio plazo, una nueva y más sólida convergencia fiscal y monetaria de México a las normas internacionales.

El sistema financiero mexicano padece entre 1880 y 1895 debilidades estructurales tanto en su sistema monetario como a nivel bursatil. En sus inicios el Banco Nacional de México y el Banco de Londres y México eran los únicos autorizados a emitir billetes de banco con respaldo metálico. Las operaciones bancarias dependen así de la base monetaria, integrada esencialmente por monedas de plata, depósitos bancarios y bonos de la deuda pública. La masa monetaria no se alteró mayormente con la emisión de billetes de banco pues en 1882 circulaban apenas dos millones de pesos, y, diez años después, en 1890, los billetes de banco circulante eran 21,6 millones de pesos, de los cuales 17,5 eran respaldados con las reservas detenidas en los bancos emisores. Siempre en 1890 se estimaba que las monedas de plata en manos del público era 46,3 millones de pesos. En 1900 los billetes de banco en circulación sumaban 55, 2 millones de pesos, las reservas bancarias 51,8 millones y el circulante en moneda de plata 73,2 millones de pesos. Entre 1890 y 1900 las monedas de plata en manos del público creció con una tasa de 5,8% al año mientras los billetes de banco lo hicieron del 10,8% anuales y las reservas bancarias del 11,4% anuales.

Lo anterior deja ver que no se dio una significativa transformación desde una oferta monetaria exclusivamente de monedas de plata a ótra capaz de combinar moneda y billetes de banco. Dicha transformación era un requisito necesario para el desarrollo de la intermediación financiera sostenida por nuevas instituciones, es decir, por nuevos bancos, un mercado de valores, un sistema de clearing y por un banco central. Llama la atención y sorprende a quien estudia el sistema financiero mexicano la escasa atención que prestó la Secretaria de Hacienda, la única institución financiera hasta el decenio de 1920, a las debilidades estructurales de las instituciones financieras y su neglicencia para crear un sistema moderno.

En 1897 la nueva ley bancaria introdujo elementos de novedad al prohibir la utilización de los bonos públicos como reservas bancarias a la vista,

al fijar que el monto de billetes emitidos no podía exceder el doble de las reservas del banco emisor, y, al establecer que el término máximo del papel comercial no debía exceder seis meses. Esta última limitación es más aparente que real porque en la práctica permitía extender la duración temporal de las letras de cambio hasta un año, lo cual significa que la oferta monetaria podía crecer en función del incremento del papel comercial. Además los billetes de banco nunca superaron de mucho las reservas bancarias pues entre 1900 y 1910 la circulación de billetes de banco pasa de 55 a 109 millones de pesos, es decir, crece con un tasa anual de 5,7%, en tanto que las reservas bancarias en monedas de plata pasaron de 51 a 99 millones. Vale la pena agregar que a pesar que la ley autorizaba, por vez primera, el que se pudiera aplicar una tasa de interés sobre los depósitos, tanto los a corto plazo como los a largo plazo no se expandieron significativamente. Entre 1897 y 1904 los depósitos a corto plazo pasan de 1,7 a 2,5 millones de pesos mientras los depósitos totales aumentan de 2,1 a 8,4 millones de pesos. Se puede por lo tanto concluir que el sistema bancario no fue capaz de potenciar el mercado de capitales y facilitar su conexión con el mercado internacional de capitales[18].

Es sólo a comienzos del siglo XX que México vuelve, no obstante el obstáculo representado por su débil formación de una economía financiera, a buscar una convergencia monetaria con el contexto internacional. La nueva convergencia mexicana resultó de una estrategia activada a partir de comienzos del nuevo siglo, que podemos caracterizar como flexible porque no busca bloquear la producción de plata ni substituirla totalmente con otras producciones. Es una estrategia que busca, en un primer momento, de crear las condiciones para superar el monometalismo plata a través de la introducción un bimetalismo «cojo» en el cual el oro funciona como equivalente general exclusivamente para las relaciones mercantiles y financieras con el exterior. Luego de esta pìrimera fase, se activa una segunda que introduce un patrón oro «cojo», el gold exchange standard, según el cual el oro funciona como equivalente general de las transacciones comerciales, financieras y monetarias tanto internas como externas[19].

El abandono del viejo monometalismo plata se acelera frente a la necesidad de minimizar entre 1895 y 1901 la fuerte devaluación de la plata cuyo efecto fue provocar, a diferencia de lo que aconteció entre 1889 y 1895, un fuerte desfase entre ingresos y gastos federales expresados en pesos - que crecieron a una tasa de 4.2% y de 4,1% respectivamente - y los expresados en dólares, que en cambio crecieron apenas en 1,6% y 1,5% respectivamente.

La búsqueda de presupuestos equilibrados trámite una mayor disciplina del gasto no bastó puesto que al no existir certeza en el cambio de la moneda, la posición fiscal y financiera mexicana conllevaba un gran riesgo tanto a nivel interno como a nivel internacional. El riesgo era mayor al tomar en cuenta que una parte consistente de la deuda pública, 109 millones de dólares, estaba expresada en oro y que buena parte de ella se contrató cuando el peso mexicano valía en oro mucho más que a comienzos de nuestro siglo.

La devaluación de la plata impacta a nivel fiscal y financiero sobre dos variables: la amortización e intereses de la deuda en oro, en especial en la contraida en los mercados financieros europeos, que aumentó en relación directamente proporcional a la devaluación de la plata; y, en los ingresos, que disminuyeron por efecto que todas las tasas y los impuestos se cobraban en pesos plata. Conviene añadir que la devaluación de la plata redujo además el poder de compra externo de las exportaciones, por ser la plata el principal producto de exportación. La situación fiscal y debitoria internacional amenazaba nuevamente con alejar a México de los circuitos financieros internacionales, a menos que no se lograra neutralizar los efectos de la devaluación de la plata a través de una diversificación e incremento de las exportaciones y se estableciera una relación positiva entre la capacidad de importación y el poder de compra de las exportaciones.

Entre 1895 y 1902 las exportaciones expresadas en oro aumentaron anualmente del 6,4% y las importaciones del 6,3%, lo cual nos dice que no disminuyó la capacidad de importación ni el poder adquisitivo de las exportaciones. Otros indicadores positivos que favorecieron la nueva convergencia fiscal y monetaria fueron la disminución de la participación de la plata en las exportaciones totales, que se redujo de un 50,6% a 35,5%; el mejoramiento de la relación entre los precios de las exportaciones y de las importaciones mexicanas, que registraron un aumento anual de 2,7% en el periodo 1892-1908; y, el reducido aumento del servicio de la deuda exterior en oro a lo largo del periodo.

La incertidumbre del cambio y la precaria relación de México con el sistema aureo entre 1890 y 1902 explican el que no creciera la relación entre deuda y su servicio, que se mantuvo a un tercio del gasto total, ni tampoco creció la deuda externa en oro, pues apenas subió de 4 millones de dólares entre 1896 y 1903. Las medidas adoptadas para llegar a una mayor convergencia fiscal y monetaria limitaron el acceso de México al mercado de capitales internacionales.

La estabilización alcanzada a comienzos del presente siglo permitió dar

el siguiente paso hacia la convergencia monetaria internacional. Una vez neutralizados los condicionamientos negativos, se indexaron al oro parcialmente los ingresos, en especial los derivados de las importaciones. En efecto, en 1903 se activó un mecanismo que permitió que los derechos de importación se cobraran en base a la paridad de cambio del 220% sobre Nueva York: en el caso de que el cambio fuera igual o inferior regirían las cuotas establecidas, en cambio de ser superior al 220% se aumentaría en proporción al incremento del cambio.

El objeto de esta indexación sobre el oro de los derechos de importación era el de evitar que las fluctuaciones cambiarias afectaran el servicio de la deuda pública y de la deuda externa en oro. Percibimos la importancia de la decisión de anclar los derechos aduaneros de importación al oro al observar que para el año fiscal 1903-04 los ingresos por concepto de derechos de importación fueron de 14,8 millones de dólares en tanto que el servicio de la deuda fue de 9,4 millones de dólares. Al anclar los derechos aduaneros sobre los bienes importados se puso al reparo de las fluctuaciones del cambio el 40.2% del ingreso total, que ascendió a 36.8 millones de dólares en 1903-04. La estabilidad en el cambio permitió que se aprovecharan las condiciones favorables del mercado financiero internacional, al saber autoridades y operadores europeos que el gobierno mexicano no se estaba sobreendeudando. En efecto, entre 1903 y 1906 la deuda externa pasó de 111,3 a 155,2 millones de dólares, indicación de se había logrado la convergencia fiscal y financiera.

La convergencia financiera permitió que el sistema monetario mexicano se homologara al patrón oro, predominante a nivel internacional. México se incorporó al sistema monetario dominante internacionalmente en 1905 al adoptar el gold exchange standard, es decir, al patrón monetario en el cual el oro asume el papel de equivalente general mientras se desmonetariza la plata, sin quitarla completamente de la circulación.

La adopción del gold exchange standard se hizo bajo argumentos que ilustran la adhesión de la élite política mexicana a las ideas monetarias y fiscales que circulaban en el contexto internacional. Se sostuvo que la adopción del sistema aureo protegía la producción de las fluctuaciones del cambio, lo cual favorecía las transacciones bancarias, facilitaba la inversión extranjera, regularizaba el comercio exterior, y daba un instrumento adicional al gobierno para conservar el equilibrio del presupuesto.

Vale la pena subrayar que estas consideraciones están presentes en los estudios, en los ensayos y en la prensa mexicana. En México, como en Europa y Estados Unidos, hubo una opinón pública que subraya la bondad del

patrón oro. Esta opinión la tuvo bien en cuenta la misión mexicana en New York en 1903 para tratar de regular el precio de la plata con la participación de los financieros americanos. En última instancia, la convergencia de México en el sistema aureo simboliza su ingreso en el concierto de las naciones civilizadas.

La convergencia mexicana en el patrón oro nos lleva a pensar, en otros términos el problema de la vinculación de una economía secundaria con el sistema económico internacional. En efecto, la adopción del sistema aureo no puede presentarse más como una lucha entre deudores y acreedores, entre industriales e importadores de bienes extranjeros y entre productores agricolas y exportadores de materias primas. Propongo, en cambio, que se considere el patrón como el instrumento que hizo posible la internacionalización de las economías sin necesidad de crear una organización internacional y que permitió el crecimiento del comercio exterior tanto de las economías líderes como de las secundarias.

ALGUNAS CONSIDERACIONES

La reconstrucción de la experiencia fiscal y monetaria mexicana a la luz de su convergencia y divergencia con los países líderes de Europa es una problemática a la que no se ha concedido la debida atención. Hago referencia a la preocupación de quienes diseñaron la política económica de países secundarios - exportadores de productos agrícolas y de materias primas - por promover una mayor integración de sus respectivos países con el sistema fiscal, financiero y monetario internacional. Dichos funcionarios tuvieron conciencia de que la convergencia mejoraría el desempeño económico de sus países, por la baja en las tasas de interés en los mercados de capitales, por el valor creciente de los títulos y bonos nacionales en las bolsas internacionales y por la mayor confianza del inversionista extranjero.

A la luz del análisis realizado contrastamos las ideas tradicionales según las cuales las áreas latinoamericanas incluido México son carentes de toda disciplina presupuestual, fiscal y monetaria. La supuesta indisciplina se atribuye al monopolio de la política económica que ejercen en sus respectivo países los grandes propietarios agrícolas, los latifundistas, que conduce a impedir la creación de un sistema fiscal moderno para evadir todo pago de impuesto o de reformar el régimen monetario y así favorecer la continua depreciación de su moneda nacional.

El argumento que se hace es el opuesto. Gracias a la interiorización del liberalismo existe el interés de la clase política y de los responsables de dise-

ñar la política económica por reformar y potenciar los instrumentos fiscales y monetarios y así evitar el déficit fiscal. Todos son concientes de que tales déficits afectan el crecimiento económico del país y los ingresos tanto de los operadores económicos como de la élite política. Por esto sostengo que la convergencia fiscal y monetaria mexicana con los parámetros europeos no fue sólo un hecho formal sino obedeció a razones reales y concretas. Es por ello que políticos y opinión pública atribuyen tanta importancia a la conversión del país al patrón oro que significa el ingreso del país al concierto de las naciones civilizadas. El comportamiento de una economía como la mexicana, no fue pues muy diferente de la de los países europeos con un grado de desarrollo similar, como España o Italia.

La conclusión más general es que el orden liberal exige un entorno económico que permita la correlación positiva entre disciplina fiscal y participación en el sistema aúreo internacional[20]. Esto conlleva dos condiciones básicas para partecipar en el sistema internacional: presupuestos equilibrados y crédito público sano. En efecto, el patrón es tanto un sistema monetario y de precios, una realidad económica, y a su vez una realidad que acompaña la dimensión estatal y, por lo tanto, una auténtica institución económico-política. En consecuencia, de la interacción entre libre movimiento de bienes y de factores de producción y políticas liberales nacionales nacen las nuevas formas de colaboración a nivel internacional entre las economías líderes y las economías secundarias.

1. M. Carmagnani, *Finanzas y Estado en México,1820-1880*, en «Ibero-Amerikanisches Archiv», IX, 3, 1983, pp. 279-317.

2. Sobre el constitucionalismo, véase R.N. Sinkin, *The Mexican Reform. A Study in Liberal Nation Building*, Austin, University of Texas Press, 1979.

3. Para la comprensión del derecho económico liberal en general, F. Galgano, *Lex mercatoria*, Bolonia, Il Mulino, 1976, pp. 85-112. Algunos elementos para la comprensión de las instituciones económicas liberales mexicanas P. Macedo, *La Evolución mercantil (1905)*, México, UNAM, 1989; G.M.Armstrong, *Law and Market Society in Mexico*, New York, Praeger, 1987, pp. 37-70 y M.Carmagnani, *Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*, México, Fondo de Cultura Económico, 1994, pp. 25-55.

4. Sobre la persistencias del derecho consuetudinario y la resistencia a la difusión de los derechos individuales, véase Francisco Pimentel, *La economía política aplicada a la propiedad territorial en México*, en *Obras completas*, México, Tipografía Económica, 1903, vol.III; A. Molina Enríquez, *Los grandes problemas nacionales (1909)*, México, Era, 1979; G.M. McBride, *The Land Systems of Mexico*, New York, American Geographical Society, 1927. Recientemente los estudios históricos han comenzado a mostrar como las resistencias rurales e incluso las rebeliones no pueden ser vistas como una lucha contra el liberalismo y pueden representan una interpretación de corte radical de los valores liberales, cf. A. Hernández Chávez, *La tradición republicana del buen gobierno*, México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, 1993, pp. 46-117 y G.P.C. Thomson con D.G. LaFrance, *Patriotism, Politics, and Popular Liberalism in Nineteenth-Century Mexico*, Wilmington, SR Books, 1999.

5. M. Carmagnani, *Estado y mercado*, cit., pp. 255-259. El mejor estudio sobre la alienación de las tierras públicas es el de R.H. Holden, *Mexico and the Survey of Public Lands*, De Kalb, Northern Illinois University Press, 1994.

6. La visión de un Congreso dominado por el poder presidencial se difundió a comienzos del siglo XX por E. Rabasa, *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México (1912)*, México, Porrúa, 1976, y difundida después acríticamente por gran parte de la historiografía. El mejor estudio sobre el papel del Congreso entre 1857 y 1911 es M. Luna, *Congreso y Presidente*, tesis de doctorado de El Colegio de México. Una revisión sobre el presidencialismo en A. Hernández Chávez, *La parábola del presidencialismo mexicano*, in A. Hernández Chávez (coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica–El Colegio de México, 1994, pp. 17-39.

7. Véase el estudio de L. Mayer en este volumen.

8. M.Carmagnani, *Estado y mercado*, cit., pp. 26-32.

9. B.R. Mitchell, *European Historical Statistics*, Londres, McMillan, 1975, pp. 709-733.

10. Véase el estudio de P. Riguzzi en este volumen.

11. *Ibid.*

12. Sobre el sistema bancario véase C.A. Conant, *The Banking System of México*, Washington D.C., National Monetary Commission, 1910. Para la comprensión de la evolución bancaria, véase los dos volúmes coordinados por L. Ludlow y C. Marichal, *Banca y poder en México (1800-1925)*, México, Ed. Grijalbo, 1986, y, *La Banca en México, 1820-1920*, México, Instituto Mora-El Colegio de México, 1998.

13. El mercado de capitales y la economía financiera han sido estudiados por C. Marichal, *Obstáculos para el desarrollo del mercado de capitales en el México del siglo XIX*, en J.C. Grosso

et alt., *Circuitos mercantiles y mercados en Latinoameérica*, México, Instituto Mora, 1995; S. Haber, *Industrial concentration and the Capital markets: a comparative Study of Brazil, Mexico and the United States*, en «Journal of Economic History» pp. 31-98 y P. Riguzzi*, El mercado financiero en México, 1880-1925*, en M. Carmagnani, A. Hernández Chávez, R. Romano (coord.), *Para una historia de América*, México, Fondo de Cultura Económica–El Colegio de México, 1999, II, 1, pp. 344-378 Estos estudios, así como el de N. Maurer, *Banks and Entrepreneurs in Porfirian Mexico: Inside Exploitation or Sound Business Strategy?*, en «Journal of Latin American Studies», XXXI, 1996, 3, pp. 331-361, constituyen nuevas y originales aportaciones para la comprensión del nacimiento de la economía financiera en México.

14. Para una adecuada ecomprensión del bimetalismo, véase A. Redish, *The Latin Monetary Union an the Emergence of the International Gold Standard*, in M.D. Bordo, F. Capie (ed.), *Monetary Regimes in Transition*, Cambridge, Cambrdige University Press, 1994, pp. 68-86 y S.E. Oppers, *Recent Developmenment in Bimetallic Theory*, in J. Reis (ed.), *International Monetary Systems in Historical Perspective*, Londres, MacMillan, 1995, pp. 47-70.

15. Sobre la depreciación de la plata y su impacto en el comercio exterior, cfr. J.E. Zabludowski, *La depreciación de la plata y las exportaciones*, en E. Cárdenas (coord.), *Historia económica de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, vol.III, pp. 290-326.

16. Ivi, pp. 290-326.

17. M.Carmagnani, *Estado y mercado*, cit., pp. 279-284.

18. Las mejores estadísticas bancarias son las de L. Cerda, *Exchange-Rate and Monetary Policies in Mexico from Bimetallism to the Gold Standard: 1890-1910*, Mexico, ITAM, 1992.

19. E.W. Kemmerer, *Modern Currency Reforms in India, Porto Rico, Philippine Islans, Straits Settements and Mexico*, New York, MacMillan, 1916, es todavía de gran utilidad. Véase también W. Schell, *Money as Commodity: Mexico Conversion to the Gold Standard*, en «Mexican Studies», XX, 1, 1996, pp. 67-89.

20. El primero en poner en evidencia el binomio orden liberal–patrón oro fue K. Polanyi, *The Great Transformation*, New York, Holt, Rinehart & Winston, 1944. Recientemente G.M. Gallarotti, *The Anatomy of an International Monetary Regime. The Classical Gold Standard, 1880-1914*, New York, Oxford University Press, 1995 analiza las interacciones entre economía y política. M.D. Bordo y A.J. Schwartz, *The Operation of the specie standard: Evidence for core and peripheral countries, 1880-1990*, in M.D. Bordo (ed.), *The Gold Standard and Related Regimes. Collected Essays*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 238-317, replantean la interdependencia entre economías líderes y economías secundarias en el sistema monetario internacional.

Adriana Montequín

LIBERALISMO CONSERVADOR Y LIBERALISMO DEMOCRÁTICO EN EL DEBATE SOBRE LA POLÍTICA TRIBUTARIA. ARGENTINA, 1918-1932

Introducción

En 1914 y en 1916 dos hechos de diversa naturaleza afectan la vida de la sociedad argentina. En efecto, la primera fecha corresponde al inicio de la Guerra Mundial, y la segunda al acceso al poder del primer presidente electo mediante la aplicación de la nueva ley que garantizaba el voto, universal, secreto y obligatorio, conocida como Ley Saénz Peña. Estos acontecimientos señalan el inicio de un proceso de cambios de múltiples consecuencias sobre la economía y la política en general. En lo que se refiere a nuestro tema de interés, tales procesos impactaron sobre las finanzas del estado nacional y llevaron a tensionar la estructura que las caracterizara durante la segunda mitad del siglo XIX. Estrechamente vinculado con ambos procesos, se encuentra el proyecto de impuesto a la renta que el Presidente radical, Hipólito Yrigoyen presentara al Congreso en 1918.

En el presente trabajo se desarrollan algunos de los cambios que afectan la vida política de la sociedad argentina durante la segunda década del presente siglo. A partir de la vigencia de la Ley Saénz Peña se desarrolla un proceso de competencia entre partidos, uno de los cuales cuenta con una base representativa mucho mayor que la de los viejos partidos personalistas del período oligárquico. Esta ampliación y diversificación de las estructuras partidarias, como veremos, guarda correspondencia con nuevos perfiles en las políticas públicas y en particular con las que afectan la asignación de los gastos y la composición de los recursos del estado nacional.

La propuesta de aumentar los recursos nacionales con el producido de un impuesto a la renta, representaba un cambio cualitativo en la estructura de tales ingresos. Más aún, llevaba implícito un cambio en la concepción de la política tributaria nacional que tenía vigencia desde que la Argentina se diera su Constitución en 1853. Los cambios aludidos y la trascendencia socioeconómica que podría derivarse de la aplicación del impuesto, generaron un amplio debate en el seno de la sociedad, el que se extendió hasta el momento en que el mismo fue finalmente sancionado en 1932.

La reforma fue defendida por una corriente del pensamiento liberal

que identificamos como liberalismo democrático o reformista. El análisis del debate público da cuenta de la escisión que se operaba en el pensamiento liberal. De un lado, quienes sostenían los principios tradicionales decimonónicos, que identificamos como liberales clásicos o conservadores, del otro, quienes adherían a una renovación de esta corriente a fin de dar cuenta de los cambios operados por las sociedades desde fines del siglo pasado. Dada la importancia que el debate tuvo para sus contemporáneos, hemos centrado nuestro trabajo en las ideas que en él estaban en juego, y hemos intentado ponerlas en relación con el contexto histórico en el que se producen.

En efecto, el estudio de las características principales de la estructura fiscal federal y estadual y el desarrollo de las consecuencias del proceso de competencia partidaria, nos ha permitido señalar aquellos temas fundamentales que dan la significación y verdadera trascendencia a la reforma tributaria que se discute entre los años 1918 y 1932.

2. ESTRUCTURA FISCAL DE LA NACIÓN Y LAS PROVINCIAS, 1880-1914

2.1 - Recursos y gastos del gobierno nacional

Entre 1880 y 1914 la estructura del sistema de ingresos del Gobierno Nacional mantuvo características más o menos constantes. La mayor participación correspondía a los gravámenes aduaneros a las importaciones, que en promedio representaban alrededor del 60% de las rentas ordinarias. En orden de importancia le seguían los impuestos internos al consumo, cuya participación fue en aumento desde su introducción en 1891, llegando a representar el 21% en 1912. En tercer lugar, se encontraban las rentas provenientes del patrimonio estatal y de los servicios públicos, que en 1912 ascendían a 14%. Por último, los impuestos directos - herencias y sociedades anónimas - representaron en 1912 sólo el 2% de los ingresos ordinarios nacionales.

El Cuadro 1 y el Gráfico 1, muestran la estructura y evolución de los mencionados ingresos durante el cuarto de siglo anterior a la Primera Guerra mundial. Los ingresos provenientes de impuestos representaban aproximadamente el 80% del total de recursos. Cabe destacar algunos cambios y oscilaciones que se observaron en su composición durante el período analizado. Los impuestos internos que gravaban bienes de consumo, tales como bebidas alcohólicas, tabaco, naipes y fósforos, fueron introducidos en 1891 a fin de equilibrar el déficit fiscal provocado por la crisis de 1890[1]. En el primer año de vigencia de este impuesto su recaudación representó el 5% del total de los recursos ordinarios y ya en 1914 su participación ascendía al 22%. Por otra parte, en 1891 la recaudación de las cargas a las exportaciones

significó el 9%, impuesto que es derogado en 1904. Por último, los gravámenes a las importaciones alcanzaron el porcentaje más alto en 1892 con el 73% y su punto más bajo fue en 1899 en que totalizan cerca del 40% de los ingresos. Las oscilaciones de este último tributo guardaban una íntima correspondencia con las respectivas fluctuaciones del comercio exterior[2].

1. Estructura de los ingresos públicos del Estado Nacional Argentino, 1880-1912 (en porcentajes)

	1888	*1893*	*1896*	*1900*	*1905*	*1912*
Renta patrimonial	6,8	3,9	7,2	10,6	5,4	3,3
Renta de serv. públicos	3,8	4,5	8,8	6,8	13,1	10,5
Herencias	8,2	6,7	2,4	2,5	2,4	2,1
Soc. Anónimas	1,5	0,5	0,1	0,2	0,2	0,3
Impuestos indirectos	79,7	83,4	81,5	79,9	78,9	83,8
Aduanas	74,1	74,8	66,3	53,8	55,7	63,1
Consumos internos	5,6	9,6	15,2	26,1	23,2	20,7

Fuente: P. Agote,*Informe del Presidente del Crédito Público*, Buenos Aires, 1884-1887, *Anuario Financiero-Administrativo de la República Argentina*, Bs. As. 1905-1911; Departamento de Hacienda, *Memoria*, Bs. As., 1880-1919. (Tomado de M. Carmagnani, A. Annino, *Le Finanze di due stati oligarchico patrimoniali: Argentina e Cile*, 1860-1914. Rivista Storica Italiana, Año XCII, fasciculo III-IV, 1980)

En lo que respecta al gasto público, si bien no nos detendremos aquí en su composición interna, conviene destacar una característica constante que se manifiesta a lo largo de todo el siglo XIX. Ella radica en que el total de los gastos públicos fue siempre superior a los ingresos ordinarios del fisco nacional, el déficit fiscal que de ello resultaba era cubierto mediante el financiamiento extraordinario. Este comportamiento se hizo evidente en el último cuarto del siglo pasado y permaneció constante al iniciarse el actual. La brecha creciente entre los extremos de la balanza generaba una deuda pública también en constante expansión[3]. En aquellas coyunturas que afectaban el nivel de las importaciones y por lo tanto las recaudaciones aduaneras, la deuda experimentaba un rápido aumento. Durante el primer año de la Guerra Mundial, el monto de la deuda más que duplicó la cifra de 1913. El Gráfico 2 ilustra el origen de esta tendencia a partir de la segunda mitad del siglo pasado[4].



Fig. 1. Rentas ordinarias del Estado Nacional, 1890-1912 (en porcentajes)

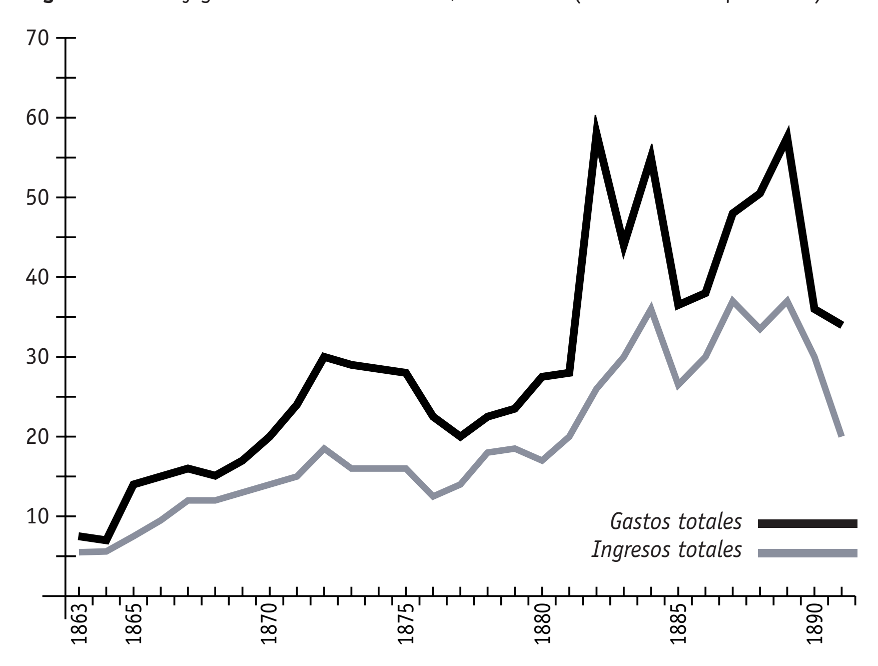
1910
1905
1900
1895
1890

0% 10 20 30 40 50 60 70 80 90 100%

Derechos de Importación
Impuestos Internos
Derechos de Exportación
Otras Rentas

Fuente: Elaborado en base a las Memorias del Ministerio de Hacienda (tomado de O. Oszlak, *La formación del Estado Argentino*, Buenos Aires, Belgrano, 1985)

Fig. 2. Recursos y gastos del Estado Nacional, 1863-1891 (en millones de pesos oro).



Fuente: Elaborado en base a datos de las Memorias del Ministerio de Hacienda Argentino (tomado de O. Oslack, *op. cit.*)

2.2 - Características de la estructura fiscal nacional

De lo expuesto hasta aquí pueden señalarse aquellos rasgos principales que caracterizaban la estructura fiscal hacia 1914: a) el peso sustancial de la carga tributaria recae sobre la circulación de bienes de consumo, en especial de procedencia externa. Esto equivale a decir que esa estructura descansa en impuestos de carácter indirecto, con una baja participación de la contribución directa; b) la existencia de una estrecha relación de los ingresos fiscales respecto de la capacidad de consumo de la población por una parte y de las fluctuaciones del comercio exterior por otra; c) la permanente inestabilidad que acusan los ingresos fiscales ordinarios incide sobre la capacidad de previsión para elaborar el Presupuesto Nacional; d) el carácter insuficiente de los ingresos genera el déficit crónico de las finanzas estatales; e) la utilización del financiamiento extraordinario como medida para equilibrar el déficit, se constituye en un recurso estructural del sistema, dado el carácter crónico de aquél; f) la tendencia a crear nuevos impuestos indirectos en

aquellas coyunturas en que cae bruscamente la recaudación impositiva; g) el comportamiento inelástico de los ingresos ordinarios ante las oscilaciones de los ciclos económicos. Esto es, que el ascenso y descenso del nivel del comercio exterior provocaba movimientos equivalentes en el nivel de las recaudaciones fiscales.

De las características señaladas de la estructura fiscal se derivan, de hecho, por lo menos dos consecuencias socioeconómicas. 1) La principal actividad económica - producción y elaboración primaria de bienes agropecuarios - no estaba gravada directamente, o lo era en proporciones poco relevantes. 2) En correspondencia con ello, el mayor peso relativo de las contribuciones recaía sobre la circulación y consumo de bienes - predominancia de impuestos indirectos -. Ahora bien, si discriminamos el consumo de la población según el nivel económico, se comprenderá que el mayor peso relativo de las cargas recaía sobre los grupos de más bajos ingresos. En efecto, éstos destinan prácticamente la totalidad de su renta al consumo - no a la inversión - a lo que se suma el hecho de que el 40% de las cargas gravaban bienes de consumo popular[5].

Dicho de otro modo, el carácter impersonal de este tipo de tributos, que se abonan junto con el precio del producto, independientemente del nivel de ingresos del contribuyente, tiene como consecuencia que cuanto mayor es la renta de aquél, menor resulta el peso relativo de la carga fiscal respecto del total de sus ingresos. Esta proporción inversa, daba al sistema tributario un carácter eminentemente regresivo, así llamado por oposición a los sistemas impositivos denominados progresivos. Éstos se fundan en contribuciones de tipo directo que definen la proporcionalidad de la carga fiscal respecto de la renta total de cada individuo y no sólo de su capacidad de consumo. Como veremos en el apartado 3, éste no fue el aspecto privilegiado al diseñarse el sistema fiscal, que definió la equidad desde otra perspectiva.

2.3 - Recursos impositivos provinciales

Entre los recursos impositivos, la mayor participación corresponde a los impuestos directos que incluyen los impuestos a la tierra, a la producción agropecuaria, al comercio, a la industria y las profesiones, a los actos civiles, comerciales y judiciales. El Cuadro 2 ofrece la proporción que correspondió a cada tipo de tributo entre los años 1910 y 1931, los impuestos directos representaban en el quinquenio 1925 y 1929 el 80% del total de recursos provinciales[6]. Los impuestos al consumo llegaron al 15,8% durante el mismo período. Cabe destacar que, tanto los impuestos nacionales cuan-

to los provinciales que gravan el consumo interno, recaen sobre el mismo producto - vinos, azúcar, tabaco -. Este hecho esconde el problema de la doble imposición que diera origen, como luego veremos, a frecuentes protestas por parte de las autoridades provinciales, que acusaban al Gobierno central de afectar sus fuentes genuinas de financiación. Por disposición constitucional ambas jurisdicciones tenían potestad fiscal sobre estos recursos.

2. Estructura de los impuestos en los Estados provinciales, 1910-1931 (en porcentajes)

Años	*Tierra*	*Produc. Agropecuar.*	*Comerc., Indust. y Profes,*	*Consumo*	*Actos Civil., Comerc. y Judiciales*	*Herencias*	*Varios*
1910	40,2	6,7	24,9	1,7	19,5	2,2	4,8
1915	45,4	4,9	27,3	0,6	11,6	2,9	7,3
Promed.	34,2	3,8	28,3	11,3	13,0	4,8	4,6
Promed.	30,7	3,4	26,4	15,8	12,3	7,2	4,2
1930	34,5	2,6	22,7	15,0	12,5	7,4	5,3
1931	36,0	3,2	22,8	14,6	12,7	5,7	5,0

Fuente: Banco de la Nación Argentina, **Revista Económica**, N° 10, Nov. 1932, p. 173

2.4 - Interpretaciones del modelo fiscal

Algunos autores han interpretado que la estructura fiscal descripta, se debía y estaba en íntima relación con las características propias de la economía argentina del período analizado. En efecto, se ha señalado que por ser el comercio exterior el área más dinámica de la economía, se decidió gravar la circulación externa de las mercaderías, mecanismo que resultaba de fácil implementación. Con ello se mantenía una vieja tradición de las administraciones rioplatenses[7].

Otros han centrado su análisis en la estructura de clases de la sociedad argentina de principios de siglo. Desde este punto de vista, se asocia el peso dominante que tenía la contribución indirecta y la supresión en 1904 de las cargas a las exportaciones, con la intención de las clases propietarias de eximir sus bienes de producción del peso que representa la carga tributaria. Este hecho, de carácter político y no técnico, tendría como fin último reforzar la hegemonía de aquellas clases propietarias vinculadas a la extracción y elaboración de productos agropecuarios sobre los otros componentes de la sociedad, clases medias y sectores populares. Todo ello en el contexto de una coyuntura de marcado crecimiento económico que favorecía la concentra-

ción del poder de los sectores dominantes. Por esta razón las contribuciones directas fueron consideradas por este grupo sólo como un recurso excepcional y transitorio. Por último, el recurso al financiamiento extraordinario, del que deriva el aumento constante de la deuda pública, respondería a necesidades estructurales del Estado en un período de expansión de los servicios y funciones que éste asume: potenciamiento de los servicios públicos, extensión de vías férreas, etc.

3. CONSTITUCIÓN LIBERAL Y SISTEMA TRIBUTARIO

Las características que hemos señalado, se encuentran en estrecha vinculación con las ideas que dieron forma al sistema rentístico nacional en el momento de redactarse la Constitución de 1853[8]. Las clases dirigentes argentinas, tributarias del pensamiento económico y político liberal, adoptaron sus principios en materia de impuestos e ingresos fiscales. Si bien las ideas fueron adecuadas a las características sociales y políticas de ese momento histórico específico, los rasgos liberales quedaron reflejados en al menos tres aspectos del sistema de imposición sancionado por la Constitución[9].

1) En primer lugar, el poder de crear impuestos es conferido en forma exclusiva a la autoridad legislativa elegida con el voto directo de los ciudadanos, esto es, la Cámara de Diputados. 2) El siguiente rasgo, es la igualdad fiscal, aplicación específica de la regla de igualdad ante la ley y se expresa en la voluntad de que todos los ciudadanos, sin excepción contribuyan al sostenimiento del Estado siguiendo, además, algún principio de equidad. Si bien, como veremos, este principio está sujeto a diversas interpretaciones, en el sistema descripto, la igualdad estaba garantizada por la relación proporcional, entre la capacidad para consumir de cada individuo y el impuesto indirecto al consumo. 3) Por último, los principios liberales en materia económica, se expresan en el hecho según el cual, si bien el principal impuesto grava el comercio exterior, dado que se cobra en la aduana, no tiene como objetivo limitar el intercambio de mercancías con el extranjero, sino que sólo se propone como una fuente de recursos para financiar los gastos del estado, fijando una alícuota relativamente baja.

En efecto, en el análisis que Alberdi hace de los principios de la Constitución, destaca su preocupación por el respeto por los derechos naturales del hombre, en el empleo de sus facultades destinadas a producir los medios de satisfacer sus necesidades[10]. Esto es, la propiedad, la libertad, la igualdad, la seguridad en sus relaciones prácticas con la producción, la distribución y consumo de sus riquezas. Desde el punto de vista de Alberdi, la Constitu-

ción afirma la igualdad como principio para aplicar los impuestos y de las cargas públicas, por eso afirma que

> no debe haber, por lo tanto, tierra, capital, ni trabajo que no contribuya con su parte de utilidad a soportar el gasto que cuesta mantener la ley que los protege (a los ciudadanos)… Contad todos los medios de ganar y de vivir que se conocen en nuestra sociedad y no dejéis uno sin impuesto. Que la contribución pese sobre todos igualmente y sobre cada uno según sus fuerzas: he ahí la igualdad proporcional[11].

El sistema elegido para hacer efectiva esa igualdad, consiste en exigir al contribuyente una suma de dinero sobre ciertos consumos que hace con su renta, lo que en términos impositivos es la contribución indirecta. Por ello, la constitución se refiere explícitamente a dos impuestos que son de este tipo: aduanas y correos, y las instituye como la base de los recursos ordinarios nacionales.

El impuesto, tampoco debe atropellar la libertad, ni esterilizar la riqueza, por eso grava esa parte del gasto o consumo improductivo, destinado a satisfacer las necesidades inmediatas. En virtud del mismo principio el fisco nacional deja libre de cargas el gasto reproductivo o inversión. En cuanto a este tema, la preocupación en 1853, era diferenciarse del sistema rentístico del «Antiguo Régimen» establecido durante la dominación española. Por eso hay una insistencia en que la contribución que exija el Estado, no debe implicar despojo o «pillaje», con el único fin de afrontar gastos excesivos característicos del despotismo.

3.1 - Centralismo y federalismo. Impuestos y poder

Una mención especial merece el tema referido a las competencias que en materia de aplicación tributaria son conferidas por la Constitución a los distintos tipos de Estados de la República Argentina. No es un tema menor, si se tiene en cuenta que en la capacidad de hacerse de recursos, esto es, tener un Tesoro para financiar sus gastos, se cifra el poder de gobierno, es decir la capacidad de un Estado para existir independientemente de otros poderes. Así, para Alberdi, la organización de un sistema rentístico, era la función más importante de la organización política de la República[12].

La estructura de la República Argentina, establece dos poderes con autonomía política, a cada uno de los cuales le otorga capacidad para establecer y administrar recursos fiscales, delimitando sus respectivas competencias en la materia. De ello se deriva que hay impuestos que sólo puede cobrar uno de los dos poderes, el Estado Nacional o los estados provinciales. Así, los impuestos indirectos a los bienes del comercio exterior - avámenes aduane-

ros - son privativos del Estado Nacional, en tanto que los impuestos directos sólo pueden ser aplicados por los estados provinciales. También se prevé la existencia de cierto tipo de impuestos sobre el que existen potestades concurrentes. Éste es el caso de los impuestos al consumo interno, que podrían ser aplicados a nivel nacional o provincial[13]. Esta previsión da mayor flexibilidad al sistema rentístico creando un margen para que el Estado central pueda adecuar su estructura de ingresos a la dinámica del desarrollo histórico.

El esquema que hemos descrito y que es acordado en 1853, es en cierta medida el producto de la confluencia de dos procesos históricos. Son ellos, tanto el período colonial cuanto la más reciente etapa de 40 años posterior a la revolución de 1810. En la herencia colonial se funda la vocación centralista que justifica, entre otras cosas, la nacionalización de las rentas de aduana y de correos. Por otro lado y posteriormente, la guerra contra España y la guerra interna que le sucedió, dieron lugar a un proceso de fortalecimiento de los poderes locales, hecho que se tradujo en una descentralización de facto de la administración de los recursos fiscales. Este proceso de transición impuso ciertos límites al Tesoro Nacional. La Constitución confiere a los gobiernos provinciales soberanos todo el poder no delegado a la Confederación, y con ello les reconoce su potestad para recaudar las cargas destinadas a su sostenimiento.

4. Contexto mundial y cambios políticos nacionales: su impacto sobre las finanzas nacionales, 1914 - 1930

4.1 - Primera Guerra Mundial

El desenlace de la Primera Guerra Mundial tuvo serias consecuencias sobre la economía nacional y en particular sobre las finanzas del gobierno central. En efecto, durante el primer año de la guerra se registró una drástica disminución de las rentas ordinarias del Tesoro Nacional, fundamentalmente de los recursos impositivos. El total de ingresos derivados de esta fuente, que había ascendido en 1913 a 357,7 millones de pesos papel, descendió a 250,1 millones en 1914. Al mismo tiempo la economía local se vio doblemente afectada por el conflicto internacional. Se registró una fuerte disminución del nivel del comercio exterior y una interrupción del ingreso de capitales. Tales circunstancias plantearon un grave problema a la administración de Victorino de la Plaza, que debía dar urgente solución al déficit fiscal. Las medidas entonces adoptadas se centraron en una fuerte disminución del gasto público y la creación de nuevos tributos de acuerdo a criterios fiscales tradicionales, es decir, aumentar los impuestos sobre bienes de consumo.

De todos modos, ello resultó insuficiente para alcanzar el nivel de ingresos de pre-guerra[14]. Así, las circunstancias planteadas por la guerra, ponían de manifiesto el viejo problema de las finanzas públicas, estructuralmente dependientes del comercio exterior.

4.2 - El proceso de apertura política: la época de la competencia partidaria

La aprobación de la Ley Saénz Peña en 1910, marcó el inicio de una nueva etapa política argentina que dejaba atrás, al menos hasta 1930, las prácticas del «viejo régimen« mediante las cuales había garantizado para sí el pleno control del poder. Se inicia un período en el cual el sistema político presenta un rasgo fundamental: la libre competencia entre partidos. La sanción del voto universal, secreto y obligatorio abría el camino a una estructura política según la cual, por primera vez en nuestro país, el acceso a las posiciones de poder se daría a través de la lucha entre varios partidos en busca del voto popular.

Correspondió a la Unión Cívica Radical hegemonizar este proceso, lo que en cierta forma era el corolario de la acción militante de este partido durante el cuarto de siglo que precedió a la asunción de su líder a la primera magistratura. En efecto, este sistema tuvo vigencia durante los tres gobiernos radicales y llega a su fin justamente en el momento en que se debilitara irreparablemente el segundo gobierno de Yrigoyen, herido de muerte por las repercusiones económicas y políticas de la Crisis Mundial y la Gran Depresión.

El programa político del radicalismo, de fuerte contenido ético, estaba centrado en un reclamo inquebrantable por la democratización de la vida política argentina, llamando a la plena vigencia del sufragio universal y de la Constitución. En materia económica, el partido se caracterizó por pronunciamientos ambiguos y no llegó a definir un programa preciso, aún después de asumir el poder. Acaso esta indefinición resultaba funcional al carácter heterogéneo de los grupos sociales a los que el radicalismo aspiraba a congregar. No obstante ello, puede afirmarse que la base social de la U.C.R. descansaba fundamentalmente en los sectores medios urbanos. Era precisamente en la politización de estos grupos donde el partido encontraba su origen, hecho que quedaba expresado en algunas de sus consignas. Entre ellas cabe destacar, la que declaraba la necesidad de emprender una reforma económica social que posibilitara cierta redistribución de la riqueza. En el mismo sentido, el partido exteriorizaba una permanente preocupación por contemplar los intereses de los consumidores y de los sectores populares[15].

Una breve referencia a la distribución de las fuerzas políticas posterior a la llegada de Yrigoyen a la presidencia, permitirá comprender las vicisitudes del proyecto de impuesto a la renta al que nos referiremos más adelante. A partir de 1918 el radicalismo tiene un peso creciente en la Cámara de Diputados aunque no alcanza la mayoría propia. El poder es compartido fundamentalmente con tres fuerzas políticas, los Socialistas, los Demócratas Progresistas y el Partido Conservador.

Los partidos de la oposición, carentes de una organización a nivel nacional se consolidaron en algunas provincias[16]. Conscientes de esa debilidad, los conservadores llegaron a impulsar un programa de reacción institucional a fin de aumentar la autonomía política de las provincias[17]. Un punto importante de esta estrategia estaba centrado en el proyecto de garantizar un mayor control provincial sobre los fondos públicos. De todos modos, propuestas de este tipo iniciativas no prosperaron y la organización del partido nunca llegó a trascender el nivel provincial[18].

Esta situación de debilidad era compensada por el control que los conservadores retuvieron en la Cámara de Senadores, lo que representó un permanente obstáculo para las iniciativas del Ejecutivo. Tanto el control de los gobiernos provinciales como el del Senado, fueron los resortes políticos mediante los cuales el conservadurismo buscó contrarrestar las consecuencias de la apertura democrática. Cuando los efectos de la crisis de 1930 sobre la economía argentina generaron un clima de gran incertidumbre social, los grupos conservadores encontraron la oportunidad para recuperar el poder, apoyando el golpe militar del 6 de Septiembre. De esta forma, los grupos tradicionales recuperaban el control directo del Estado. Con el golpe de Uriburu, se cierra la etapa de apertura política que llevara al poder al radicalismo. El sistema de libre competencia entre partidos políticos se eclipsaba junto con el liderazgo de Yrigoyen.

4.3 - Cambios en la composición de los recursos y gastos fiscales

Algunas consecuencias derivadas del proceso de cambio político más el impacto de las fluctuaciones del ciclo económico, enfrentaron a los gobiernos radicales con la necesidad de dar respuesta a los problemas que hemos descrito sobre las finanzas nacionales.

En lo relativo a los cambios del régimen - desarrollo partidario y politización de nuevos grupos sociales - se ha afirmado que éstos afectaron la composición de las rentas y los gastos públicos. Cabe recordar las reflexiones de Karen Remmer, quien afirma que todo cambio en el régimen político

acarrea modificaciones en la distribución de costos y beneficios[19]. Los procesos de competencia política estimulan aquellas propuestas que respondan a las preferencias de las mayorías antes que a los grupos privilegiados. En efecto, el análisis de los recursos y gastos del Gobierno Nacional nos permite afirmar que las respuestas elaboradas por las administraciones radicales en este sentido, fueron básicamente tres: a) un incremento relativo del gasto público; b) redistribución interna del gasto fiscal a favor de los rubros: salarios, pensiones y administración; c) la reorientación de los recursos impositivos hacia aquellos gravámenes que directa o indirectamente afectaban las rentas de los grupos propietarios y de los sectores económicamente dominantes.

Por su parte, los procesos económicos derivados la Guerra Mundial, afectaron primero la recaudación de aranceles a la importación entre 1914 y 1919, y luego, los ingresos por derechos de exportación durante la crisis ganadera desde 1921 a 1923. Las medidas tomadas por las administraciones entre 1916 y 1930 persiguieron básicamente dos objetivos: a) compensar la disminución de los recursos tradicionales, mediante la creación de nuevos gravámenes o por aumento de las tasas en los ya existentes, tratando de sostener el nivel del gasto público y b) compensando el creciente déficit fiscal con el permanente incremento de la deuda pública. En ambos sentidos apuntaban medidas tales como: la incorporación en 1918 del impuesto a las exportaciones; el incremento de los gravámenes al consumo interno y de los impuestos directos en vigencia; el intento fallido de crear el impuesto a los réditos y la expansión del crédito externo. Durante todo el período el volumen de los recursos financieros nacionales continuó en creciente expansión, acompañando la tendencia del gasto como se observa en el Cuadro 3.

El análisis de la distribución de las cargas fiscales pone de manifiesto un aumento en la proporción de las contribuciones directas. Si bien los radicales fracasaron en la introducción de las reformas impositivas más estructurales, orientaron la política tributaria de modo tal que recayera sobre aquellas cargas que gravaban la producción. En lo que a los impuestos al consumo, éstos equivalían en 1910 al 86,7%, - a las importaciones y al consumo interno -, ambos rubros representaban en 1924 el 70,6% del total de las recaudaciones. En correspondencia con esta variación se encontraba el aumento de los impuestos directos - a la tierra, patentes, herencia y otros - que en 1910 totalizaban el 13,4% y en 1924 el 20,2% de dichos totales. A ello se suma el impuesto a las exportaciones, inexistente en 1910, en tanto que en 1924 representaba el 9,3% de total. Entre 1910 y 1929 se observa una brecha

creciente entre los recursos socioeconómicos y los gastos del gobierno, efecto de la expansión constante de los gastos[20].

3. Evolución de los gastos el Estado Nacional, 1890-1930 (en miles de pesos)

	GASTOS	
Año	*Totales*	*Per cápita*
1890	38.146	11.3
1892	38.685	10.7
1894	40.114	10.4
1896	78.213	19.2
1898	121.29	27.8
1900	68.580	14.9
1902	85.335	17.5
1904	85.781	16.8
1906	118.911	21.6
1908	111.049	18.4
1910	180.948	27.5
1912	177.828	24.9
1914	184.642	23.3
1916	164.884	20.3
1918	185.263	22.1
1920	214.634	24.7
1922	270.688	29.5
1924	295.684	30.1
1926	328.553	31.8
1928	388.777	35.1
1930	480.997	42.2

Fuente: Argentina, *Tercer Censo*, 1914, X, p. 389 (tomado de K. Remmer, *op. cit.*)

La composición de los gastos del Estado Nacional cambia hacia 1910. Como se observa en el Cuadro 4, la proporción de los fondos destinados a obras públicas disminuye drásticamente, mientras que los gastos en pensiones, salarios y administración crecieron en forma sostenida. El aumento de la proporción de recursos destinados a estos rubros ha sido relacionado directamente con el proceso de competencia entre partidos políticos que se abre en 1916, considerado como un factor desencadenante de presiones e incentivos para la expansión del patronazgo de estado[21]. Se ha observado que existe una correspondencia entre el sustrato social del partido radical, identificado con la clase media y sectores populares, y la expansión del sistema de patronazgo. Se llama así, al mecanismo para consolidar la clientela política utilizado por el partido de gobierno para fortalecer sus vínculos con

los sectores medios a través de la distribución de empleos en la burocracia estatal. Éste sería entonces, el principal incentivo para la reasignación de los recursos en el sentido señalado[22].

4. Estructura de los gastos del Estado Nacional: 1905-1922 (en porcentajes)

Año	*Obras Públicas*	*Deuda Pública*	*Defensa*	*Pensiones*	*Administración*	*Salarios*
1905	31,2	25,3	11,7	1,8	14,0	15,9
1906	17,4	21,6	11,1	3,3	24,1	22,4
1907	13,3	20,8	12,3	3,5	25,7	24,4
1908	13,6	21,4	12,4	3,7	24,8	24,1
1909	24,2	14,4	12,7	2,6	28,8	17,2
1910	22,7	15,3	20,6	2,4	19,1	20,0
1911	23,2	15,6	19,7	3,0	19,4	19,1
1912	18,4	18,3	16,7	3,2	20,1	23,2
1913	17,3	19,9	14,7	3,6	20,7	23,8
1914	17,7	19,1	12,6	3,5	22,5	24,4
1915	16,7	20,5	12,8	4,3	23,0	22,6
1916	8,5	22,3	13,2	4,2	27,4	24,4
1917	4,3	24,0	13,0	4,9	31,3	22,5
1918	3,9	28,1	13,7	5,6	29,3	19,3
1919	3,8	29,7	14,5	4,2	27,2	20,7
1920	5,8	23,0	15,2	3,6	31,5	20,9
1921	6,8	22,4	16,5	3,9	25,2	25,2
1922	8,5	20,4	15,3	2,5	25,4	28,0

Fuente: Argentina, Dirección General de Estadísticas, *Los gastos públicos*, Informe 7, Serie F, N° 3, Bs. Aires, 1923, p. 6-7 (tomado de K. Remmer, *op. cit.*)

5. El proyecto de reforma tributaria

5.1 - El gobierno radical impulsa el impuesto a la renta

El 2 de Septiembre de 1918, llega a la Cámara de Diputados, con la firma del presidente Yrigoyen y su Ministro de Hacienda, Salaberry, un proyecto de ley que propone, por primera vez en nuestro país, la creación del impuesto a la renta[23]. Sin embargo, las expectativas del gobierno, que deseaba una rápida aprobación del Congreso, se verían frustradas. Retenido por la Comisión de Presupuesto y Hacienda hasta febrero de 1920, recién entonces fue puesto a consideración de la Cámara, donde tuvo lugar la única discusión parlamentaria sobre el tema a lo largo de toda la década. Pero poco después venció el plazo para su tratamiento antes de que llegara a tratarse en particular. En 1924, el Poder Ejecutivo elevó un nuevo proyecto al Congreso. En su mensaje, el presidente Alvear reiteraba argumentos si-

milares a los de al primera presentación. Sin embargo, éste nuevo intento no tuvo un futuro mejor que el anterior ya que nunca llegó a ser discutido por el Congreso. El impuesto recién fue aprobado como recurso de emergencia, durante el Gobierno Provisorio del Gral. Uriburu el 19 de enero de 1932[24]. Tras la reapertura del Congreso, fue discutido en las Cámaras que le dio sanción definitiva el 21 de junio de 1932[25].

El carácter innovador de este proyecto, considerado por muchos de sus contemporáneos como revolucionario, generó inusitada inquietud en el seno de la sociedad. Ello se vio reflejado tanto en el extenso tratamiento que se diera al tema en ámbitos extra-parlamentarios, como en la actividad desplegada por los distintos actores sociales que veían afectados sus intereses. Durante los meses que siguieron a la presentación del primer proyecto, los principales medios de la prensa nacional recogieron la opinión de especialistas en la materia vinculados al mundo académico o la función pública, como así también se expresaron los representantes de diversas actividades económicas; el mundo de las finanzas, el comercio y la producción. Publicaciones especializadas, se construyeron en una tribuna privilegiada para recoger opiniones de todas las procedencias[26].

El proyecto del radicalismo contó con el apoyo de un grupo de intelectuales que advertían la necesidad de un cambio[27], tanto en la estructura económica del país cuanto en la función del Estado y en su política fiscal y referían los modelos de los países desarrollados[28]. La reforma recogió además, la adhesión política del socialismo y de los liberales georgistas, aunque desde una posición crítica y cada uno de ellos por razones distintas. El socialismo votaba a favor de la reforma, identificándose con las motivaciones sociales que impulsaban el proyecto, en tanto defendía los intereses de los trabajadores y consumidores de menores recursos. Por su parte, el Partido Liberal Georgista se manifestaba a favor de un impuesto único sobre la renta de la tierra. De esta forma se alineaban con los intereses de los pequeños y medianos productores y comerciantes, apoyaban el proyecto oficial por considerar que así se afectaría por primera vez las grandes rentas de los terratenientes.

Entre quienes se oponían al proyecto radical, se encontraban los grupos conservadores, cuyos voceros fueron antiguos funcionarios públicos de los gobiernos oligárquicos[29]. Se sumaban a la oposición los representantes de los poderes provinciales[30]. En el ámbito de los intereses corporativos, la reforma fue duramente resistida por los grupos económicos vinculados a la producción, el comercio y los negocios financieros. Su expresión institucional

más destacada fue la Confederación del Comercio, la Industria y la Producción (CACIP)[31]. El grupo también tuvo sus intelectuales orgánicos que aportaron los elementos doctrinarios a la oposición[32].

No obstante lo señalado, queremos destacar un rasgo del comportamiento de los grupos así constituidos. Éstos no permanecieron constantes a lo largo del tiempo y algunos individuos pasaron de un bando a otro de la opinión. Más aún, una facción entera del partido radical y primeros impulsores del proyecto, el yrigoyenismo, obstruyó el tratamiento del proyecto cuando en 1924 es presentado nuevamente por Alvear, líder de la facción antirigoyenista. Sería interesante indagar la lógica de estos comportamientos, pero ello excede los límites del presente trabajo. Una posición más estable y coherente correspondió a las agrupaciones intermedias que representaban los intereses económicos dominantes, y a los partidos socialista y al liberal georgista. Por las razones señaladas, hemos privilegiado en el tratamiento de la polémica el seguimiento de las ideas antes que el de los actores que las defendieron en los distintos momentos.

5.2 - Los fundamentos del oficialismo. Déficit fiscal, conflicto distributivo y justicia social

Dos eran las razones en las que se centraban los fundamentos del gobierno radical para proponer una reforma del sistema de ingresos públicos. El déficit crónico de las cuentas fiscales y la necesidad de redefinir la equidad tributaria. Asociados a éstos, se sumaban otros dos argumentos. Con relación al déficit fiscal, se sostenía que las crecientes funciones y necesidades del Estado, hacían imposible buscar una solución por la vía de la reducción del gasto público. Y en consonancia con los principios de equidad, se advertía que los países democráticos marcaban una preferencia creciente por la imposición de carácter directo.

La plena conciencia que el gobierno radical tenía de la trascendencia de su decisión, era expresada por el Ministro de Hacienda cuando decía que al *«Poder Ejecutivo no lo mueve el propósito de cubrir momentáneamente los déficit de las rentas, sino iniciar un nuevo régimen tributario que distribuya las cargas públicas con la mayor equidad y justicia»*[33]. El argumento se completaba con la convicción de que *«la fórmula fiscal de la democracia es el impuesto general sobre la renta»*[34]. Los nuevos tiempos condenaban la imposición sobre el consumo por considerar que no se podía cobrar al obrero por el solo hecho de procurar su subsistencia. A fin de evitar esta desproporción los gravámenes debían ser personales y tender a identificar al contribuyente.

Para comprender el peso cualitativo que podría tener la reforma, conviene tener presente que la recaudación en concepto de impuesto a la renta al año siguiente de su sanción, esto es en 1933, fue equivalente al 52% de lo que en ese mismo año se recaudó por impuestos internos al consumo, y representó el 8% del total de los recursos fiscales de la nación. En 1939, esos cifras habían ascendido al 65% y al 9,5%, respectivamente[35]. Adelantándose a las críticas de la oposición, el oficialismo aclaraba su punto de vista respecto de los efectos que el gravamen tendría sobre dos rubros importantes: el trabajo y el capital extranjero. En cuanto a éste último, se afirmaba que la inversión extranjera no se vería desalentada, dado que en los otros mercados ya existían impuestos similares[36]. En segundo lugar, respondiendo a quienes desde una posición más a la izquierda que la del gobierno, criticaban que el proyecto gravara la renta del trabajo. En este sentido, el despacho de la Comisión de Presupuesto defendía la concepción según la cual «todos los habitantes que gozaran de la organización social debían contribuir», aunque ello fuera en la medida de sus recursos. «No es decoroso - agregaban - vivir sólo de la asistencia social cuando se tiene capacidad productiva». Lo que sí debía quedar fuera del alcance del impuesto, eran aquellas entradas indispensables para vivir, «porque no es justo - opinaban- ir a buscar el impuesto en el bocado del pan o en el abrigo que del trabajador»[37]. De esta forma el gobierno justificaba su posición equidistante, al no pretender exonerar por completo las fuentes del trabajo.

5.3 - Características principales del proyecto radical

A partir de estos rasgos comunes de los proyectos presentados en los años 1918 y 1924 hemos sintetizado sus aspectos más significativos e innovadores[38]. a) Se define por renta a toda ganancia que se obtenga de cualquiera de las fuentes de recursos de que dispone el hombre: capital y trabajo. A la renta bruta, así definida, se le aplicarían deducciones según la situación personal de cada contribuyente, lo que permitía establecer la renta imponible. b) Se establecían dos tipos de alícuotas, una fija del 2% para todos los ingresos y otra gradual. Para los ingresos de los trabajadores y de los sectores medios que se encontraban entre los 2.500 y 10.000 pesos anuales, se establecía un gravamen del 0,75% anual, tasa que subía progresivamente hasta llegar al 7% para los ingresos superiores a 150.000 pesos. Se fijaba una metodología para distinguir el origen de cada renta. c) Se preveían dos casos excepcionales. 1) Se fijaba una *renta mínima* que quedaba libre de imposición. 2) Se establecía una *tasa extra* a cobrar sobre aquellos bienes cuyos propietarios

residieran fuera del país durante más de un año. El objetivo era gravar el «ausentismo» con una alícuota fija del 3%, en vez del 2% pagado por el resto. d) Además, se incluye otra innovación: es el gravamen a la renta acumulada. Esta nueva categoría recae sobre el *mayor valor* que se obtiene al enajenar un bien, una vez deducidas las mejoras introducidas por su propietario. e) Por último, en cuanto al destino que tendrían los recursos, los mismos serían recaudados y administrados por el Tesoro Nacional. Aquellos impuestos provinciales que pudieran equipararse al gravamen en cuestión, tales como la contribución territorial o las patentes, debían ser derogados. En compensación, la Administración Nacional, distribuiría entre las provincias una parte proporcional a la recaudación que históricamente obtuvieran por tales gravámenes. Se estimaba que mediante este tributo se recaudarían 30 millones de pesos. La ley tendría una vigencia predeterminada que no excedía los cinco años.

6. El debate público

El debate sobre la necesidad introducir el impuesto a la renta como recurso ordinario del Estado Nacional, como hemos señalado, giró fundamentalmente alrededor de cuatro temas. Tres de ellos se referían a problemas vinculados con el Estado y uno a la sociedad.

1) En lo relativo al Estado, el tema ponía en cuestión los mecanismos con los que históricamente se había restablecido el desequilibrio de las finanzas nacionales y hablar de ello equivalía a tomar una posición respecto del déficit crónico de las mismas. 2) Incrementar los recursos ordinarios del Estado Nacional implicaba, al mismo tiempo, fijar una posición respecto de los cambios operados en sus funciones, producto del proceso socioeconómico desarrollado desde la redacción de la Constitución, y al mismo tiempo pensar su capacidad para intervenir en esa sociedad renovada, esto es, definir cuán activo o pasivo debía ser su rol. 3) Por último, proponer incorporar un impuesto directo al Tesoro nacional, ponía en cuestión la relación del Estado Nacional con los Estados Provinciales y dejaba en evidencia una tensión siempre latente entre ambas esferas de poder. En efecto, la innovación marcaba un nuevo avance en la centralización del poder, y por ello significaba una invasión de la jurisdicción provincial. El punto dividía aguas entre quienes de una parte, resistían este proceso de centralización y de otra parte, quienes lo veían como un corolario necesario del proceso de transformación al que hemos referido. 4) En lo que respecta a la relación entre sociedad e impuesto a la renta, el debate ponía en cuestión la equidad del sistema tributario: el

problema de la justicia distributiva y de la igualdad de los ciudadanos ante sus obligaciones fiscales. Se proponía debatir acerca de la equidad de un sistema de rentas cuyas tres cuartas partes proviniesen de impuestos indirectos al consumo.

6.1 - Los defensores del impuesto: el liberalismo reformista

En relación a estas cuatro cuestiones básicas, aquellos que consideraban necesario introducir una reforma en los principios que regían el sistema tributario nacional, sostenían que el equilibrio de las cuentas fiscales debía obtenerse mediante un aumento de los recursos ordinarios y no a través de la reducción del gasto público; imputaban el desequilibrio al carácter inelástico y fluctuante de la fuente principal de ingresos, gravámenes aduaneros e impuestos al consumo interno. La transformación de la sociedad demandaba necesariamente un crecimiento de las funciones del Estado Nacional y por lo tanto de la envergadura de sus recursos. En tercer lugar este grupo respaldaba el proceso de concentración del poder administrativo del Estado Nacional, ya que consideraban que éste debía ser el correlato de otro proceso por el cual el Gobierno Central había asumido desde el siglo pasado un número creciente de obligaciones que originariamente habían correspondido a las provincias. Por último, esta corriente reformista del liberalismo sostenía que un sistema impositivo fundado en contribuciones indirectas era socialmente injusto, ya que gravaba más pesadamente a los sectores de menores recursos. Contrariamente, eran partidarios de una reformulación de los objetivos de la política tributaria a partir de la cual pudiera pensarse el sistema impositivo como un mecanismo que favoreciera la redistribución de la riqueza social.

Quienes defendían la reforma centraban el origen del desequilibrio fiscal en el hecho de que el régimen de rentas nacionales se basaba casi exclusivamente en impuestos al consumo. La inseguridad en su rendimiento y su falta de elasticidad daban ese rasgo inestable a los ingresos. Por el contrario, los impuestos directos presentaban la ventaja de un rendimiento constante y seguro[39]. En cuanto al nivel de gastos, Alejandro Bunge sostenía que ajustarlos a las oscilaciones de los ingresos fiscales sería someter la administración al desorden. Defendía una reforma paulatina del sistema que tendiera a hacer del impuesto a la renta el eje del mismo[40]. Bunge afirmaba que la pregonada política de las «economías a toda costa», era atentatoria de los intereses de la Nación que por esos años requería mayor libertad de movimiento y de acción.

Otro grupo de argumentos se refería al nuevo rol del Estado Nacional. Por una parte, se consideraba que el Estado debía posicionarse respecto al sistema rentístico con una perspectiva más social y política, dejando de lado la tradicional obsesión fiscal que precedía normalmente las decisiones en esta materia. Además, sostenían que el proceso de expansión del Estado nacional no admitía retroceso, no solo en cuanto a la mayor presencia del sector público en el ámbito privado, sino también en el sentido que subraya «lo nacional» por oposición a «provincial». Conceptos de este tipo eran expresados por el líder del partido socialista, Juan B. Justo, cuando decía que el aumento de la cantidad de funciones desempeñadas por aquel y la complejización de las ya existentes, demandarían un incremento vertiginoso de todos los presupuestos fiscales. No podrían eliminarse las erogaciones destinadas a satisfacer necesidades colectivas vitales dado el aumento creciente de la población. «Si aspiramos a ser un pueblo grande y fuerte - concluía - debemos prever un aumento anual de millones en el presupuesto de instrucción primaria»[41].

Con respecto a la relación Estado Nacional-Estado Provinciales, el político socialista afirmaba que eran impropias las objeciones que se hacían acerca de la inconstitucionalidad de un impuesto directo de jurisdicción nacional. Resultaba dudoso plantearse la autonomía fiscal de provincias que según su análisis, ponían en manos del Gobierno Central la instrucción superior, secundaria y técnica así como gran parte de la primaria; las obras de riego, aguas corrientes y cloacas; los puentes y caminos; y que además contaban con los bancos nacionales como principal prestamista comercial e hipotecario[42].

El avance del Estado Nacional sobre la jurisdicción de las provincias que para Justo resulta ampliamente justificado por la propia dinámica del proceso socio-económico, sería uno de los dos ejes principales en los que centraba su ataque la opinión conservadora. Los favorables a la reforma por el contrario, eludieron en la mayoría de los casos hacer referencia a la legitimidad constitucional que en materia de contribuciones directas podía corresponder a la Administración Central. Por tal razón nos extenderemos en el tratamiento del tema cuando se haga referencia a la oposición. Solo corresponde adelantar aquí que, teniendo presente la prescripción del Art. 4º y el 67º inc. 2º de la Constitución Nacional, el oficialismo argumentaba que el nuevo gravamen sólo tendría una duración «por tiempo determinado» y que los móviles que llevaban a este cambio doctrinario sólo perseguían el «bien general de la Nación».

En cuanto a los efectos sociales derivados de la reforma, se subrayaba que por medio de la misma habría de repararse una situación de suma injusticia, dado que el sistema vigente acentuaba la presión tributaria sobre los sectores de menores recursos. El resultado de una investigación realizada por A. Bunge, mostraba que la suma de los impuestos nacionales, municipales y provinciales pesaban sobre la población en forma inversa a sus ingresos. Así, resultaba que los 2.600 millones de pesos destinados a cubrir las necesidades básicas de la vida pagaban un tributo del 15%, en tanto que los 2.700 millones que excedían esas necesidades pagaban un tributo del 5%. La imposición directa y progresiva estaba destinada a reparar esta desproporción.

Para considerar la legitimidad del criterio *progresivo*, se sostenía que el mismo respondía al espíritu de la Constitución Nacional que en su artículo 4º disponía la equidad y proporcionalidad de las cargas fiscales. Reinterpretando el texto, el nuevo criterio aplicaba el principio de equidad no ya en cuanto a la capacidad de consumo, sino en cuanto a los sacrificios, esto es, en relación con el nivel total de ingreso de los ciudadanos.

El criterio de justicia y equidad implícito en este tipo de cargas, era reconocido, tanto por los grupos tradicionales conservadores cuanto por las posiciones más radicales de los socialistas. En la opinión de un directivo de una institución bancaria inglesa, era muy razonable que a una mayor entrada correspondiese una mayor contribución[43]. Juan B. Justo también afirmaba que era necesario liberar de gravámenes la vida y el trabajo y sacar los recursos fiscales del privilegio - rentas de la propiedad y de la tierra -. Esta desproporción entre carga y condición socioeconómica del individuo, era interpretada incluso como políticamente antidemocrática. Para Gastón Jéze, ello contradecía el ideal de justicia que prevalecía en los estados democráticos. El hecho de que los impuestos al consumo cargaran pesadamente sobre las clases más pobres, implicaba un desconocimiento de la igualdad constitucional de los ciudadanos ante las cargas públicas. Tal desproporción se comprende aún más si se considera el distinto comportamiento económico - objetivamente observable - de los diversos sectores sociales. Los grupos de ingresos más bajos destinan gran parte de los mismos al consumo de bienes necesarios para la subsistencia, sobre los que recaen las imposiciones; en tanto que en los sectores de altos ingresos, el nivel de este tipo de gasto improductivo es más bajo y proporcionalmente inferior a medida que se eleva la renta; de tal forma que la parte más importante de sus beneficios queda fuera del sistema tributario. El carácter regresivo de esta proporción

inversa era lo que la sociedad debía replantearse y discutir. Se argumentaba además, que los gravámenes al consumo encarecían el costo de vida para los sectores populares. Para Gastón Jéze, agudo observador de la realidad social argentina, el nuestro era uno de los países del mundo donde la vida era más cara, hecho que abrumaba especialmente a los sectores de bajos ingresos y a las familias numerosas[44].

6.2 - La oposición a la reforma: el liberalismo conservador

Los argumentos de la oposición abordaban una gama más variada de temas, aunque en el centro de este conjunto pueden identificarse las cuatro cuestiones a las que hemos hecho referencia. Para el problema del desequilibrio del presupuesto concebían sólo soluciones coyunturales, no encontraban razones para que su estructura debiera ser modificada. Afirmaban que el déficit obedecía a una mala administración, que un uso más racional y una reducción del gasto público, restaurarían el equilibrio. El Estado debería conservar una estructura de pequeñas dimensiones por lo que desconocían las razones que justificaran un crecimiento del gasto fiscal. Al mismo tiempo, cuestionaban la intromisión del Estado Central en la jurisdicción fiscal de las provincias, proponiendo que cada una de ellas administrara por sí misma tanto sus gastos como sus fuentes genuinas de recursos.

Por último, consideraban que la justicia del sistema impositivo estaba garantizada por el principio de proporcionalidad entre capacidad de consumo individual y carga tributaria. Sin embargo este era un argumento que muy pocos sostenían. En su mayoría, incluso quienes se oponían a la reforma, reconocían el carácter regresivo del sistema en vigencia, aunque estimaban que era el momento para reformarlo. Otro de los argumentos remarcaba la injusticia cifrada en el hecho de que un impuesto que afectaba a las minorías ricas, fuera decidido mediante un mecanismo democrático que acrecentaba el poder político de los grupos de menores recursos, simplemente por ser una mayor proporción del electorado.

Las razones de los grupos conservadores recogían además una variada gama de argumentos en los que fundaban su oposición. Muchos de ellos tienen un valor puramente retórico, otros sin embargo muestran más claramente las raíces ideológicas de su pensamiento y ocultan mal sus intereses sectoriales. Dentro del primer grupo de argumentos se encuentran las expresiones de quienes, si bien «en teoría» reconocen las bondades de la imposición sobre la renta, consideraban que la misma no se adaptaba a las «costumbres y fisonomía moral de nuestro pueblo»[45]. Alberto Castex[46], afirmaba

que la reforma debía concordar con un estado financiero y económico al que el país aún no había llegado. Por ello, al igual que Sánchez Sorondo y Antonio Robirosa[47], consideraban inoportuno un impuesto a la renta en momentos en que se necesitaba desarrollar nuevas empresas y atraer nuevos capitales, los que de este modo se desviarían a otros países[48].

Otros sostenían, que el único objetivo de la reforma era aumentar los ingresos del presupuesto nacional mediante un nuevo arbitrio fiscal. Entendían que el déficit, obedecía a una coyuntura crítica antes que a un problema estructural[49]. También estaban quienes desde el más acérrimo liberalismo, además de rechazar el nuevo gravamen, proponían la eliminación de gran parte de las cargas aduaneras. Para Guillermo Pinto[50], esta medida presentada la ventaja de incrementar la circulación comercial respetando así el espíritu liberal de la Constitución. Según su opinión, la clave de la dinamización fiscal pasaba por liberar el comercio exterior, lo cual aumentaría la actividad económica en general y en consecuencia, la recaudación proveniente de los impuestos en vigencia - sellos, correos, etc. -.

También se cuestionaba la clásica división de los gravámenes entre directos e indirectos, sobre la que descansaba el análisis de liberalismo reformista. Para autores como Ramm Doman los impuestos al consumo nocivo - alcohol, cerveza, tabaco - debían ser asimilados a las contribuciones directas, dado que se aplicaban a partir de tasas progresivas que se incrementaban a medida que aumentaba el precio del bien. Por esta razón se pensaba como inapropiada la clasificación tradicional usada para juzgar la bondad de un sistema impositivo, ya que los tributos sobre el consumo nocivo gravaban «un gasto superfluo y un lujo malsano, equiparándolos consiguientemente a los impuestos a la riqueza». Por otra parte se pensaba que estas cargas eran el único mecanismo mediante el cual Estado hacía retribuir a aquellos grupos, como el de los inmigrantes, parte de los beneficios y servicios públicos de los gozaban al llegar al país. Un sistema basado en el impuesto a la renta haría recaer la carga tributaria preferentemente sobre los nativos y los extranjeros definitivamente radicados, hecho que se interpretaba como una injusticia fiscal.

En rasgos generales, la posición de los conservadores descansa en la doctrina fiscal clásica que quiere ver en el sistema tributario un instrumento de connotaciones puramente técnicas, al servicio de un Estado supuestamente neutral, y con el fin de atender sus necesidades de financiamiento. Según esta concepción, no es una función del estado interferir mediante la política tributaria en la distribución social de la riqueza[51]. En el mismo sen-

tido argumentaba la CACIP cuando, al oponerse a la sanción del impuesto, afirmaba que éste implicaría «abrir la era de los avances del Estado sobre la parte afortunada de las empresas e iniciativas individuales», en una actitud que implicaba alejarse de la posición clásica en que el liberalismo concebía al Estado[52].

Más significativos aún, resultan los argumentos que hemos agrupado en segundo término. En ellos se cifran los componentes centrales del liberalismo clásico que reflejan su visión de la sociedad y el Estado. Son tres las líneas principales de esta ideología. 1) La primera, se refiere a la forma de interpretar el derecho de libertad e igualdad del ciudadano ante las obligaciones fiscales; 2) la segunda, pone en cuestión la relación entre sistema político democrático y forma de imposición directa; 3) y la última, de orden político institucional, se refería a la superposición de cargas tributarias y a la concurrencia de potestades fiscales entre nación y provincias.

En cuanto a la primer línea, afirmaban que la imposición indirecta era la forma tributaria que más acabadamente se ajustaba a los principios la Constitución nacional. Citando el análisis que Alberdi hiciera de la Constitución de 1853, entendían que en nada debía alterarse la interpretación que él ofrecía - setenta años atrás - del texto de la Carta Magna[53]. En efecto, la libertad y la igualdad tributaria se expresaba en gravámenes impersonales y proporcionales respectivamente. Dado que el impuesto al consumo no recae sobre una persona determinada, sino sobre un bien, el ciudadano tendría la hipotética libertad de decidir pagar o no la contribución. A la vez, la forma indirecta de recaudación, ponía al individuo al amparo de la acción del estado y de su potencial voracidad recaudadora. En segundo lugar, la igualdad de los ciudadanos ante la contribución, estaría garantizada por el principio de proporcionalidad respecto del consumo. Esto es, que a mayor capacidad de consumo del individuo, le corresponde un mayor volumen de impuestos pagados. Además, como los bienes gravados eran en gran parte de consumo necesario para toda la población, sea cual fuere el origen de su renta; ello también garantizaba la igualdad. Para este grupo una preocupación importante era que no quedaran individuos fuera de la tributación.

El segundo principio, expresaba una versión política en negativo de aquella frase: «*El impuesto a la renta es la fórmula fiscal de las democracias*». Se afirmaba que la extensión del sufragio a toda la masa del pueblo, daba al Parlamento moderno una capacidad de decisión en materia económica, de modo tal que dejaba desprotegidas a las clases de mayor riqueza. Ernesto Hueyo sostenía que el impuesto progresivo era «un arma difícil de esgrimir

en una democracia, porque arroja el peso del impuesto sobre los que más tienen, dejándolos indefensos por ser una pequeña minoría. Sin embargo - concluía - son las grandes fortunas, con sus excesos de rentas, las que producen los capitales necesarios para el progreso nacional»[54].

Según esta versión, tanto la redistribución del poder en la sociedad como el proyecto de reforma de la doctrina fiscal, que se estaban haciendo evidentes a fines de la década de 1920, eran consecuencia de los cambios políticos de principios de siglo. Todo ello tenía un efecto preocupante, desde el punto de vista de quien lo enunciaba, dado que se concedía a un grupo el derecho de disponer sobre los bienes de un elemento social opuesto; «en el orden público - se afirmaba - por intermedio de los Parlamentos modernos, se ha llegado a este fenómeno porque la masa política predominante dispone hoy día a su antojo de la potencia económica reunida de todos los ciudadanos de la Nación. El Parlamento tiene en sus manos un instrumento formidable, que le permite en más o en menos variar la distribución de la riqueza y de la renta entre los ciudadanos»[55].

Hemos dejado en último lugar el tratamiento de la tercera línea de pensamiento, uno de los temas en los que más se extendió la oposición. Fue duramente cuestionado en efecto, el derecho que asistía a la nación para imponer contribuciones directas al conjunto de la población. Legal e históricamente - se decía - este derecho correspondía exclusivamente a las provincias. El Estado Nacional, si respetaba la Ley Fundamental, solo podía imponer tributos indirectos. Las relaciones constitucionales entre los diversos poderes de la República, en materia tributaria, están expresados en el artículo 4º y 67 inciso 2º. Este último es bastante preciso y materialmente muy restringido, puesto que tras reservar las contribuciones directas a la jurisdicción provincial, acuerda a la Nación cierta potestad sobre ellas, pero sólo «por tiempo determinado». En esas condiciones, debían ser aplicadas en forma proporcional en todo el territorio de la Nación, bajo la condición de que su destino fuera para «la defensa, seguridad común y bien general del Estado». Por todo ello, un proyecto como el que se pretendía introducir, debía ser precedido necesariamente por una reforma constitucional.

En la matriz de esta discusión se encontraban dos problemas que eran las dos caras de una misma cuestión. Por un lado, se trataba de la autonomía administrativa, económica y política de los estados provinciales y por otro, del creciente poder del Gobierno Central. Con relación a ello, el grupo conservador se volvía el vocero de los intereses provinciales, al promover la discusión de un tema ante el cual las provincias eran especialmente sensi-

bles. En el ámbito parlamentario muchos de los diputados de las provincias expresaban los intereses de los gobernadores. El problema del avance del Estado Central sobre las autonomías provinciales ya tenía historia. En efecto, en 1891 cuando la administración central introducía los impuestos internos a nivel nacional, se escribía la primera página de ese proceso de superposición de gravámenes de ambas jurisdicciones. Este hecho quedó gravado en la memoria de las provincias. Ahora, la nueva ley que se proyectaba confería la administración y recaudación del impuesto al Gobierno Nacional, y como decía Alberdi, «*quien decide la administración de los recursos tiene el gobierno, y quien tiene el gobierno tiene el poder*». La potestad compartida en materia fiscal fue el factor determinante de esta relación siempre tensa entre ambos polos. Relación sometida a grandes transformaciones que, sin embargo, debían respetar el marco impuesto por la Constitución Nacional.

Cuando las circunstancias y las relaciones de fuerza llevaban al Gobierno Nacional a avanzar sobre derechos provinciales que se creían consagrados, los representantes de aquél volvían al texto de la Carta Magna y encontraban que éste podía ceder aún un poco más, que sin cambiar palabra podía decir otra cosa. Y en este camino de lecturas y relecturas las provincias observaban atónitas la pérdida relativa de sus autonomías, el inexorable avance del poder central. 1891 había significado un hito importante en el proceso aludido. Los nuevos impuestos internos nacionales gravaron bienes de consumo masivo, producidos por las economías provinciales que circulaban por todo el territorio del país. En muchos casos tales bienes ya estaban gravados por contribuciones provinciales, o lo serían después de 1891. Esta superposición de cargas aumentaba la presión tributaria sobre la población provincial y reducía la capacidad de absorción de excedentes por parte de los gobiernos locales. Todo esto era vivido como un verdadero atropello a su autonomía política.

Resulta elocuente la carta que el Gobernador de Jujuy, Villafañe, enviara en 1926 a su par de Mendoza, en la que se refleja la magnitud con que era vivido el problema. Villafañe contestaba, una solicitud para que avalase la derogación del impuesto al consumo de vinos que regía en su provincia.

Creo que de ese mal - escribía - no debe culparse a las provincias sino a la Nación, que las ha puesto en el caso forzoso de hacer uso de un recurso vedado para no perecer de hambre y de miseria. Si la Nación no les arrebatase a las provincias los impuestos internos, [...] ninguna de ellas hubiera intentado crear recursos violando preceptos de la Carta Fundamental. No puede existir opinión honrada que sostenga que los impuestos internos son constitucionales, ellos significan la servidumbre

de las regiones más desheredadas del país a favor de otras más privilegiadas por la naturaleza, pienso que las provincias deben aunar sus esfuerzos. [...] Medite Ud. [...] lo que podría hacer ese gobierno en pro de su provincia si la Nación le dejara sólo lo que lleva por concepto de vino y alcoholes. [...] Es en verdad inexplicable cómo los gobiernos provinciales [...] han permitido en silencio que sigan gravitando sobre sus destinos estos impuestos calificados como «exacciones» por los diputados de todas las provincias. [...] Existe solo una triste caricatura de federación, pues la falta de independencia económica es la causa de la miseria moral y material de las provincias. [...] La tendencia de nuestra política económica es la de nacionalizar los impuestos internos [...]. Agréguese a esta amenaza la del impuesto a la renta, si se consuma tal atentado, las provincias quedarían sin rentas municipales ni contribución directa. Significa un desatino ser federales en letra de la ley, en la Constitución escrita y unitarios en el fondo, es decir en el sistema rentístico y económico. Nos encontramos ahora como en 1826, malgrado la Constitución de 1853[56].

Finalizaba así la extensa queja del Gobernador de Jujuy. Retomando esta línea argumental, Llovet se oponía diciendo que las provincias mirarían con recelo la creación de este instrumento político del poder central, representado por la fiscalización burocrática «a que estarían sujetos todos sus habitantes a quienes el fisco nacional podría hurguetearles los bolsillos»[57]. Similares conceptos eran recordados por Ramm Doman cuando aludía a la tensión que este tipo de medidas introducía en aquellos países que adoptaban la organización federal[58]. También en el ámbito catedrático se advertía que para evitar la concurrencia y superposición tributaria, la nueva ley debía respetar la temporalidad impuesta por el Artículo 67 inciso 2º, el proyecto enunciaba en efecto una vigencia por cinco años. Varios diputados provinciales que objetaron el proyecto de reforma, argumentaban que el sistema de gobierno federal disponía en materia fiscal tres tipos de autoridades, el respeto de lo cual era garantía de su respectiva independencia política: la jurisdicción de la Nación, de las Provincias y de los Municipios. Conforme a las prácticas institucionales de nuestro país, ese objetivo se había logrado considerando los derechos de aduana como recurso exclusivo del Gobierno Federal, los impuestos internos - tabaco, alcohol, etc. - como recurso concurrente de nación y provincias y dejando a estas últimas la exclusividad en materia de contribuciones directas. Sobre la base de tales conceptos, los diputados Ferrarotti, Mendez Casariego, Araoz, Gutierrez y otros condicionaban su aprobación del proyecto al hecho de que el mismo dispusiera la distribución del producido entre los distintos estados que aportaban esos recursos. Otros, consideraban que para discutir el proyecto era necesario previamente convocar a una reforma de la Constitución[59].

La CASIP se sumaba a las críticas de la oposición, agregando que los criterios de la nueva doctrina implicaban una apropiación de los beneficios de las empresas e iniciativas individuales, y eran un avance indebido del sector público sobre la renta privada. Ello traería aparejada la obstrucción del desarrollo industrial ante la falta de estímulos. Además, llamaban al gobierno a escuchar previamente la opinión de los sectores económicos afectados, los propietarios rurales, los centros comerciales y de la producción[60].

En suma, retomando entonces los argumentos de la tercera línea del pensamiento de la oposición, estos podían sintetizarse de acuerdo al siguiente razonamiento. Partían de la suposición, bastante bien fundada, de que el impuesto no sería transitorio, como así lo afirmaba el oficialismo. Este hecho haría permanente la concurrencia de potestad fiscal entre nación y provincias; la superposición de cargas aumentaría la presión sobre la capacidad contributiva de la población, en directo perjuicio para las administraciones locales. El proceso habría de culminar así, con una pérdida de la autonomía provincial en función de un avance en la concentración del poder en manos del Gobierno nacional.

6.3 - El apoyo crítico: los socialistas y los liberales georgistas

Entre quienes apoyaban la introducción del impuesto a la renta se encontraban dos fuerzas políticas que a pesar de sus diferencias con el proyecto radical, consideraban imperiosa la necesidad de una reforma tributaria. Si bien en este punto coincidían tanto los socialistas como los liberales georgistas, conviene destacar que lo hacían desde posiciones ideológicas muy distintas. En lo que respecta a sus coincidencias, ambos cuestionaban el eclecticismo del proyecto oficial. Veían críticamente el hecho de que el impuesto gravase junto con la renta del suelo las utilidades derivadas del trabajo. En la propuesta del partido radical se afirmaba explícitamente la intención de no eximir de la contribución a aquellos ingresos originados en el trabajo. Entendían que todos los habitantes que gozaran de la organización social debían contribuir al financiamiento del Estado. Ambos grupos críticos respondían, el impuesto debería recaer exclusivamente sobre los propietarios de tierras, quienes disfrutaban de un privilegio inmerecido[61].

Los socialistas opinaban que mientras subsistiera el privilegio de la propiedad privada individual, debía recurrirse a él para satisfacer las necesidades sociales. Por ello afirmaban que por renta, debía entenderse únicamente a la ganancia proveniente del suelo. Esta era «la única entrada gratuita - concluían - que se obtiene sin más trabajo que el de percibir el arrendamien-

to»[62]. Esta afirmación se inscribe dentro de una concepción más general, a partir de la cual los socialistas interpretaban las desigualdades que dividían a la sociedad argentina. Si bien no corresponde aquí extendernos sobre el particular, nos interesa destacar algunos conceptos que arrojan luz sobre las diferencias que esta ideología mantenía respecto del partido Liberal Georgista.

Para los socialistas, el ideal social debía tender a la eliminación de todo tipo de propiedad individual, porque ella era la base de la explotación de la clase trabajadora por parte de la clase capitalista. Esta última se hallaba representada en la Argentina por los propietarios rurales, a quienes se describía como «una minoría de parásitos que viven en el lujo y la holgazanería»[63]. En cuanto a la forma en que se accedería a la eliminación de la propiedad privada, el socialismo argentino adscribía a las concepciones gradualistas. Nos interesa destacar este aspecto particularmente, porque entendemos que en él se inscriben las concepciones elaboradas por el partido en materia tributaria. En efecto, durante el período de transición gradual del capitalismo al socialismo debían procurarse mecanismos adecuados para transferir la propiedad privada de los medios de producción a la propiedad pública. Uno de estos mecanismos, era precisamente la implementación de un impuesto a la «renta no ganada». Dentro de esta categoría cabe inscribir a la renta del suelo. Este tipo de gravámenes harían posible una distribución igualitaria del ingreso a través de la intervención del Estado. A partir de esta idea los socialistas señalaban sus críticas al proyecto radical al considerar injusto que el proyecto contemplara igualmente la tributación por parte de la clase trabajadora, en especial si se tiene en cuenta que su ingreso es gravado por los impuestos al consumo[64].

Uno de los puntos del proyecto oficial establecía un ingreso mínimo al que se eximía de la contribución. Esta renta mínima era la que se consideraba indispensable para cubrir las necesidades básicas de todo trabajador y su familia. Esta disposición era apoyada explícitamente por los socialistas, en lo cual se reconocía también su filiación con las teorías europeas afines. Entre otros, los socialistas ingleses, para quienes era obligación del Estado procurar un nivel mínimo de vida civilizada para todos los habitantes de la nación[65].

De otro orden eran, sin embargo, las críticas que se hacían al proyecto oficial desde la visión liberal de aquellos adscriptos al pensamiento de Henry George. Si bien encontramos que las observaciones puntuales que se hacen al proyecto son muy similares a las del socialismo, las mismas se inscriben en una concepción social muy diferente. Efectivamente, también los georgistas

afirmaban que la única renta que debía contribuir al mantenimiento del Estado era la proveniente del suelo. En parte el argumento por ellos esgrimido era similar al de los socialistas, pero solo en parte. Afirmaban que la tierra al ser un bien natural, no podía pertenecer en propiedad privada a ninguna clase social, sino que debía pertenecer a la comunidad y sería el Estado quien debía garantizar el libre acceso a la explotación de la misma[66].

Una de las vías mediante las cuales se obtendría la transferencia de la tierra de la propiedad privada a la pública era, como en el caso de los socialistas, a través de un impuesto progresivo sobre la renta territorial. Dado que el proyecto oficialista incluía tal categoría por primera vez en el sistema rentístico nacional, no podían dejar de apoyarlo. Sin embargo, cuestionaban que aquél abarcara con el impuesto a otro tipo de ingresos, como los derivados del comercio, de la actividad industrial o de la actividad del trabajo[67]. Desde su punto de vista todas éstas eran actividades productivas y quienes las desarrollaban debían considerarse elementos insustituibles y positivos de la sociedad; en tanto que los propietarios de tierras eran poseedores sin derecho alguno de un medio de producción que solo podía ser público.

En la base de tales afirmaciones se encontraba su concepción de la sociedad. Para ellos podían distinguirse, según un criterio económico, dos clases sociales. Por un lado, la clase de los que perciben la renta de la tierra, que incluía a quienes percibían los servicios y beneficios de la deuda pública y, por otro, la clase de quienes pagaban esas rentas. Según sus propias palabras tales eran, respectivamente «la clase feudal y la clase productora»[68]. Queda claro entonces, que para los georgistas la división social es diferente a la de los socialistas y de este principio se desprenden el resto de las diferencias que más abajo mencionamos.

En lo que respecta a la política tributaria el programa georgista - expuesto en oportunidad de la polémica por la Liga Georgista de Córdoba - defendía la existencia de un único impuesto sobre la tierra, que contaría además con ventajosas consecuencias económicas[69]. El precio de los arrendamientos habría de disminuir, de esta forma la tierra se tornaría más accesible a quienes quisieran trabajarla. «El impuesto que la Comisión propone - afirmaban - no produciría este desplazamiento benéfico a favor del trabajo y la producción» por cuanto el mismo presionaba por igual toda clase de ganancias[70]. Este partido liberal, además de los aspectos señalados, enunciaba en su declaración de principios que solo la efectivización de la libertad económica podría garantizar el pleno ejercicio de las libertades civiles y políticas, lo que habría de lograrse mediante la expropiación sin indemniza-

ción alguna para los terratenientes[71]. Una vez garantizado el libre acceso a la tierra se garantizaría la estabilidad del orden burgués. En oposición a los socialistas se manifestaban individualistas y defensores de la propiedad privada, como así también consideraban que el Estado debía tener la menor injerencia en la vida económica. Calificaban a los radicales, como un partido dirigido por terratenientes y clericales[72].

Las ideas del georgismo alcanzaron gran difusión y llegaron a reflejarse en las reformas sociales que desde finales del siglo pasado se promovían en los países desarrollados[73]. Un ejemplo de ello era el impuesto al mayor valor de la tierra cuya inspiración se les reconoce. En un encendido elogio al pensamiento político de Henry George, el catedrático francés Gastón Jéze, señalaba, la necesidad de introducir un impuesto de esta naturaleza. En tal sentido, señalaba que el valor venal de la tierra aumentaba en nuestro país en proporciones considerables, hecho que debía tenerse en cuenta desde el punto de vista tributario a fin de acercarse al ideal de justicia fiscal, dado que muchas fortunas no tenían otro origen en nuestro país que ese aumento súbito del valor de las tierras. Esta supervalorización debería volver a la sociedad mediante la deducción fiscal[74].

Reflexiones finales. El debate y las concepciones de la sociedad y el estado

Los liberales reformistas eran el correlato de una clase dirigente en cuyo seno maduraba una nueva visión de la sociedad, según la cual ésta debía incluir el principio de justicia social, implícita en la idea de justicia tributaria. Esta idea se haría real cuando las obligaciones fiscales tuvieran en cuenta el total de riqueza de cada individuo y la exacción por parte del Estado, exigiera a cada uno de ellos sacrificios equivalentes. Desde este punto de vista, tales objetivos podrían alcanzarse con un sistema de ingresos que sumara a los ya existentes impuestos indirectos al consumo, el impuesto directo.

Se trataba de un mecanismo que permitiría extraer una cuota mayor de excedentes a las rentas medias y altas, a la vez aliviaría la carga de los grupos de menores ingresos. A ello se asociaba la idea según la cual, el respeto por la propiedad privada encontraba su límite en la necesidad de proteger a todos los ciudadanos. Estos enunciados eran los imperativos de una sociedad democrática, que en tanto tal, buscaba establecer una correspondencia entre igualdad de derechos políticos e igualdad de obligaciones tributarias.

Es interesante señalar que en tanto liberales, los reformistas cifran en la condición de «ser ciudadano» el derecho a la igualdad ante el impuesto, independientemente de su ubicación respecto de los medios de producción.

Del mismo modo, la obligación de contribuir deviene del goce de derechos políticos y de los beneficios de la organización social. Por lo tanto, en estas ideas los liberales democráticos no se diferenciaban de los liberales clásicos y sí tomaban distancia de la posición socialista, que proponía exceptuar a aquellos ciudadanos identificados en tanto «clase trabajadora».

También se advierte en ellos un cambio en la concepción del Estado. En efecto, al Estado neutral concebido por los clásicos, le sigue la idea de que a éste le competen nuevos y más activos roles. Entre ellos se encuentra la regulación de las desigualdades sociales y el deber de garantizar la satisfacción de las necesidades básicas, entendidas por: alimentación, vivienda, educación y asistencia sanitaria. Por eso, les parecía legítimo pensar que si las cargas impositivas sobre el consumo encarecían el costo de vida, el Estado debía actuar sobre ello. Por la misma razón, un Estado así concebido, no podía reducir sus gastos sino por el contrario, aumentarlos. El déficit crónico no podía hacerse a costa de lo que empezaba a llamarse el gasto social.

Por último, queda en evidencia un cambio en la función asignada al sistema tributario. Por oposición al modelo clásico, los reformistas sostenían que este instrumento de poder en manos del Estado, es un elemento idóneo para distribuir los recursos socialmente generados. Otro ejemplo del carácter activo de la política tributaria, es el impuesto al «mayor valor de un bien», incluido en esta reforma. Esta categoría gravaría la parte del incremento en el valor de una propiedad, que no se debiera a una acción directa de su propietario, sino que al efecto de una acción conjunta de la sociedad, y por lo tanto el impuesto se constituye en un mecanismo de reasignación de recursos.

Desde el punto de vista político institucional, cabe señalar que esta corriente, al avalar la apropiación de recursos antes reservados a las provincias, favorece un proceso de concentración del poder económico y político en manos del Estado Nacional. De esta forma tensa la cuerda entre administración central y poderes locales. Más adelante desarrollamos la significación de estos cambios.

Por su parte, herederos del pensamiento de Alberdi, los liberales clásicos de la década del 1920, estaban más preocupados por los límites que el Estado debía respetar para no avanzar sobre la libertad individual. La libertad y igualdad ante la ley, ya lo dijimos, era garantizada por la proporcionalidad entre cargas y consumo.

Queremos destacar alguna particularidad de la línea argumental de estos liberales. Si bien para distribuir las cargas fiscales consideraban a todos los

hombres iguales, sin distinción de ingresos, a los efectos de atribuir derechos políticos, estas distinciones cobraban cierta relevancia. En efecto, sostenían que las leyes que afectaran la propiedad, como era el caso del impuesto a la renta, no podían ser aplicadas por un sistema democrático, mediante el cual se concede igual poder de decisión - a través del Congreso - a grupos de desigual poder económico. Conviene recordar las expresiones de algunos de sus voceros, quienes afirmaban que el impuesto progresivo sancionado por una democracia, «equivale a dejar indefensos a los que más tienen, por ser una pequeña minoría sobre la cual se arroja el mayor peso del impuesto». Por tanto, a la hora de considerar los derechos políticos, sí era pertinente tener en cuenta las desigualdades económicas entre los individuos.

En lo que concierne a la relación entre Estado y sociedad, concebían un Estado neutral que se abstuviera de intervenir en la distribución de la riqueza. El impuesto debía ser concebido, únicamente, como un mecanismo idóneo para generar ingresos a la administración fiscal. En cuanto a los problemas de equilibrio fiscal, confiaban en los principios esenciales del liberalismo: el libre juego de las variables económicas induciría el incremento de los ingresos fiscales en la medida en que el Estado lo necesitara. Por último, defendían la dualidad fiscal, centrada en el poder de las provincias para autoadministrar sus recursos y en un acotado poder del Estado central para recaudar los propios.

En síntesis, este debate que hemos intentado reconstruir es en parte, el emergente de los cambios en la vida política argentina de las primeras décadas del siglo XX, y es a la vez uno de los escenarios en los que se dejan ver las tensiones latentes. El sistema oligárquico que había permitido a las clases dominantes controlar el Estado, convive mal con la nueva sociedad. El proceso político que se desencadena a partir de 1916 es el producto de la diversificación de la estructura social y por lo tanto de la presencia creciente de las clases medias y de su politización. Los nuevos criterios sobre política tributaria reflejan los desarrollos de una nueva clase política que intenta compatibilizar democracia y orden social. Pero también, da cuenta de la instrumentación de un sistema de patronazgo, antes al servicio de las elites políticas y ahora utilizado por un partido con una base social más amplia.

Por último, pero no menos importante, el debate pone de manifiesto un proceso de transformación del propio Estado nacional que afecta, a la vez, su relación con los estados provinciales. También aquí, encontramos un indicador del proceso de cambio que se operó al interior de la estructura federal que diera forma a la república y fuera consagrada por la sociedad

argentina a mediados del siglo pasado. La imposibilidad de ignorar estas transformaciones se hizo evidente en 1930-1931 cuando se hacen sentir los efectos de la Crisis de 1930 y la Depresión que le sucedió. La sanción, en 1932, del impuesto nacional a la renta, representó además, un nuevo hito del proceso de concentración del poder a favor del gobierno nacional y el primer capítulo de la futura historia de la coparticipación federal impositiva.

En efecto, la Constitución Nacional había concebido una forma para resolver el conflicto por la distribución de los fondos públicos entre Nación y provincias. En el artículo 4º se distribuyen los poderes fiscales recortando distintas jurisdicciones en el sentido que ya hemos señalado. El proceso que se inicia con el debate público de 1918 y que de alguna manera se cierra en 1932, es el primer paso para la instrumentación de un nuevo concepto: la coparticipación impositiva[75]. Así, una decisión que pudo parecer circunstancial - nos referimos al paquete de medidas fiscales tomadas al comenzar el gobierno de Justo, entre las que el impuesto a la renta, era la más novedosa y excepcional -, se prolongó indefinidamente en el tiempo, dando origen al proceso de centralización del régimen tributario en forma irreversible.

Ello significó para las provincias la primera delegación de sus facultades recaudatorias a favor de la Nación. Durante la discusión parlamentaria de los años trenta se insistió fuertemente en que el impuesto debía fijarse «por tiempo determinado», como así lo restringía la Constitución. Esta postura teórica tenía una importancia más política que jurídica, dado que ponía en evidencia el cuestionamiento a una cesión permanente de esas facultades al Estado central[76]. Temor que fundadamente acusaban las provincias, si tenemos en cuenta que en el primer artículo del proyecto ya está insertada la previsión que, «de continuarse con la aplicación de este nuevo tributo más allá de su fecha de vigencia, 1934, la recaudación de esta contribución debería ser participada por las provincias», en franca contradicción con el «carácter de emergencia por tiempo determinado». El devenir histórico del sistema tributario habría de confirmar los temores de los diputados provinciales.

Lo que años después se denominará «coparticipación impositiva», es en este momento el embrión del instrumento jurídico que expresa una solución de compromiso político para resolver aspectos prácticos de las competencias impositivas entre ambas jurisdicciones. Ello, en un momento histórico en que el sistema tributario estaba cuestionado en sus bases, como estaba cuestionado el funcionamiento de la economía que le daba sustento. La mayor complejidad de las estructuras económicas, sociales y políticas del siglo XX, ampliaron el espectro posible de la tributación. En este sentido, el

precepto constitucional de que «los gobernadores de provincias son agentes naturales del Gobierno Nacional para cumplir la Constitución» tan insistentemente reiterado por Alberdi en su explicación del Sistema Rentístico[77], sede paso a una realidad contundente: los gobiernos locales no estarían suficientemente posibilitados para cumplir en forma autónoma con la fiscalización y administración de las nuevas leyes impositivas.

Pero este aspecto de la «coparticipación impositiva» no cerraba el debate sobre el principal problema suscitado respecto de los poderes tributarios estaduales: el nuevo impuesto a la renta y los que le seguirán en la lista - nacionalizados y férreamente fiscalizados por el poder central - producirían una potencial restricción sobre la capacidad de imponer por parte de los gobiernos provinciales, aún en la materia no delegada o en la que no existe concurrencia de impuestos. La capacidad de tributar que tenían sus respectivas economías iba a ser fuertemente limitada.

Por eso, se ha afirmado que las provincias en su conjunto, aunque al comienzo no sintieran tal circunstancia en forma notoria, fueron la variable de ajuste en lo referente a la absorción de la capacidad tributaria disponible a los niveles locales de imposición[78]. En efecto, las medidas fiscales tomadas después de 1932, que además del impuesto a la renta se centraban en un gravamen a las ventas y en la reestructuración de los impuestos internos, fueron empobreciendo las posibilidades de aplicar tributos locales, hecho que habría de derivar en un aumento vertiginoso de los requerimientos de subsidios a las rentas provinciales[79].

Durante el gobierno de Justo, fue quedando en evidencia que lo que parecía una adaptación coyuntural era un verdadero cambio estructural. Estrechamente vinculado a este cambio se encuentra el impacto mundial y local de la crisis del '30. El modelo de inserción de la Argentina en el mundo, estructuralmente golpeado por ella, terminó quebrando el sistema rentístico que le había servido de sustento económico-financiero. Las fuentes contributivas del sistema fiscal federal, se trasladan porque ya no alcanza con gravar el comercio externo y se debe recurrir a las rentas y consumos que circulan en el interior de las fronteras. Pero ésta, es ya otra historia.

1. M. Carmagnani, *Las finanzas de tres estados liberales: Argentina, Chile y México, 1860-1910*, ponencia presentada en las Jornadas Internacionales de Homenaje a José L. Romero, Buenos Aires, 1988.

2. O. Oszlak, *La formación del Estado Argentino*, Buenos Aires, Ed. Belgrano, 1985, cap. IV.

3. D. Rock, *El radicalismo argentino, 1890-1930*, Buenos Aires, Amorrortu, 1977, cap. V.

4. O. Oszlak, *op. cit.*, p. 206.

5. *Ibid*, p. 232.

6. Véase *Banco Nación Argentina*, en «Revista Económica», 10, noviembre 1932, p. 173.

7. O. Oszlak, *op. cit.*, p. 175.

8. Para el análisis de los principios constitucionales del sistema tributario vigente a principios del siglo XX, seguimos el estudio de J.B. Alberdi, *Sistema económico y rentístico de la Confederación Nacional Argentina según su Constitución de 1853,* en *Obras selectas,* tomo XIV, Buenos Aires, La Facultad, 1920.

9. En efecto, en uno de sus artículos referidos a la materia afirma: «El gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro nacional, formado del producto de derechos de importación y de exportación de las aduanas, del de la renta o locación de tierras de propiedad nacional, de la renta de correos, de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a su población imponga el Congreso federal, y de los empréstitos y operaciones de crédito que decrete el mismo Congreso para urgencias de la Nación o para empresas de utilidad nacional», *Constitución de la Confederación Argentina*, 1853, artículo 4º.

10. J.B. Alberdi, *op. cit.,* Tercera Parte, cap. IV sgs.

11. *Ibid.*

12. *Ibid.*

13. La Constitución Nacional, en su artículo 4º afirma expresamente que el Tesoro nacional puede formarse también con el producto «de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso general», y considerando que el Artículo 67 inciso 2º afirma que el Congreso tendrá la facultad de «imponer contribuciones directas en forma excepcional» esto permite inferir que cuando el Artículo 4º de la Ley Fundamental habla de las "demás contribuciones" se alude por exclusión a las contribuciones indirectas.

14. G. Di Tella y M. Zymelman, *Las etapas del desarrollo económico argentino*, Buenos Aires, 1967, Libro 3, Cap. III. Sobre la evolución del sistema tributario en la Argentina puede verse R. Pons, *De la unidad de rentas al federalismo económico*, Buenos Aires, I.P.E.S., 1984.

15. D. Rock, *op. cit.*, cap. III.

16. K. Remmer, *Party competition in Argentina and Chile. Political recruitment and public policy: 1890-1930*, University of Nebraska Press, 1984, p. 99

17. J. Arce, *Marcelino Ugarte. El hombre, el político, el gobernador*, Buenos Aires, 1959, p. 45

18. D. Cantón, *Materiales para el estudio de la sociología política en la Argentina*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella, 1968, p. 168.

19. K. Remmer, *op. cit.*, p. 136.

20. C. Díaz Alejandro, *Ensayos sobre la historia económica argentina*, Buenos Aires, Amorrortu, 1983, p. 6.

21. K. Remmer, *op. cit.,* p. 156.

22. *Ibid*, pp. 155-156. Sobre el particular puede verse también D. Rock, *op. cit.*, p. 226.

23. Congreso de la Nación, Cámara de Diputados, *Diario de Sesiones* (Diputados, *DS*) 1918, Reunión Nº 44, p. 287-301.

24. «La Prensa», 20.1.1932. Véanse las declaraciones del Ministro de Hacienda, Enrique Uriburu.

25. Diputados, *DS*, Reunión n. 9 del 23.4.1932, pp. 123 y 667-711. Cámara de Senadores, *«Diario de Sesiones»*, Reunión del 28.4.1932 y 14.5.1932, pp. 237, 507.

26. La principal publicación que dedicó varios números al tema fue la «Revista de Economía Argentina» (en adelante «RdEA») cuyo director Alejandro Bunge, fue un estudioso y a la vez un ardiente defensor de la reforma tributaria en nuestro país. Véase tomos I al XVII, años 1918 a 1928.

27. S. Oría, *Últimos Discursos*, Buenos Aires, Emecé, 1983, pp. 14-15.

28. G. Jezé, «RdEA», XI, 1923, pp. 271, 431.

29. «La Nación», septiembre -noviembre 1918, «La Razón», septiembre 1918.

30. Los intereses provinciales también encontraron un espacio dentro de la Revista, donde se publicó una extensa carta del Gobernador de la Provincia de Jujuy, Dr. Villafañe. Carta del Dr. Villafañe al Dr. Orfila, «RdEA», XVIII, 1927, p. 368.

31. «RdEA», I, 1918, p. 449; «La Nación», 5.9.1918

32. No se pudo identificar a este autor, Juan J. Llach – estudioso de la «RdEA» – nos ha sugerido que probablemente se trata de un seudónimo.

33. Diputados, *DS*, 1918, Reunión del 2.9.1918, p. 287.

34. *Ibid.*

35. A. Bunge, *Una Nueva Argentina*, Madrid, Hyspamérica, 1984, p. 442.

36. Diputados, *DS*, 1920, Reunión del 5.2.1920, p. 831.

37. *Ibid.,* Reunión del 2.9.1918, p. 287.

38. *Ibid.,* año 1918, p. 287; año 1920, p. 826; año 1924, p. 44.

39. «RdEA», I, 1918, pp. 341, 331.

40. *Ibid.*, p. 377.

41. J.B. Justo, reportaje en «La Nación», 10.9.1918.

42. *Ibid*.

43. «La Nación», 5.9.1918, reportaje a un banquero.

44. «RdEA», IX, 1923, p. 273.

45. «La Nación», 5.9.1918.

46. «La Razón», 22.11.1918.

47. Diputados, *DS*, Reunión del 5.2.1920, p. 831. «La Nación», 4.9.1918.

48. «La Razón», 3.9.1918, reportaje a José Etcheverry, Presidente de la Bolsa de Cereales, «RdEA», I, 1918, p. 324.

49. «La Nación«, 4-9-18 y 9-9-18, reportaje a Santiago O´Farrell. «RdEA», tomo I, 1918, p. 295.

50. «RdEA», Tomo I, 1918, p. 341.

51. Véase «RdEA», XIX, 1927, p. 366, Benvenuto Griziotti, Prof. de la Universidad de Turín en un informe presentado al V Congreso Universitario en Tucumán en 1927, afirmaba que «la experiencia histórica y la ciencia demuestran que el impuesto no puede anhelar ser un instrumento para modificar la repartición de la riqueza».

52. Documento de la CACIP, «RdEA», I, 1918, p. 449. Véase R. Doman, «RdEA», II, 1919, p. 475. También Llovet, «La Nación», 5.9.1918.

53. J.B. Alberdi, *op. cit.*

54. «RdEA», I, 1918, p. 39.

55. «RdEA», XIII, 1924, pp. 227, 419.

56. «RdEA», XVIII, 1927, p. 368.

57. «La Nación», 6.9.1918, reportaje a Weigel Muñoz.

58. Diputados, *DS*, 5.2.1920, pp. 841 sgs.

59. «RdEA», I, 1918, p. 449.

60. *Ibid.*

61. Diputados, *DS*, Reunión del 2.9.1918, p. 287.

62. «*La Nación*», 10.9.1918.

63. *J.B. Justo y la cuestión nacional*, Declaración de Principios del Partido Socialista, Fundación Juan B. Justo, Buenos Aires 1980, p. 123.

64. Diputados, *DS*, Reunión del 5.2.1920, p. 838.

65. Ver las consideraciones sobre el particular del matrimonio Webb y de Bernard Shaw, G. H. Cole, *La segunda internacional*, en *Historia del Pensamiento Socialista*, vol. III, FCE, 1959, pp. 205 sgs.

66. E. Beláustegui, *La reforma económico-social*, Buenos Aires, Librerías Anaconda, 1934.

67. Diputados, *DS*, Reunión del 17.9.1919, p. 742, se registra el ingreso del documento emitido por la Liga Georgista de Córdoba.

68. E. Beláustegui, *op. cit*.

69. Diputados, *DS*, Reunión del 17.9.1919, p. 742.

70. *Ibid.*

71. Henry George, político norteamericano, autor entre otras obras, de *Los problemas sociales* y *Progreso y miseria*.

72. E. Beláustegui, *op. cit*.

73. Ver G. Bruun, *La Europa del siglo XIX, 1815-1914,* México, F.C.E., pp. 194 sgs.; W. Momsem, *La época del Imperialismo. Europa, 1885-1918*, Madrid, Siglo XXI, cap. III.

74. «RdEA», XI, 1923, p. 271.

75. Quienes han analizado la constitucionalidad de la coparticipación federal, como es el caso de P. Frías, sostienen que *«la necesidad universalizada de simplificar los ordenamientos impositivos ha impuesto también en nuestro país, el régimen de coparticipación: la Nación legisla,*

recauda y reparte en virtud de un convenio con las provincias y éstas redistribuyen con sus propios municipios». Pero, al mismo tiempo observa que, «*la facultad de legislar en materia impositiva, aunque no la de recaudar, abre un interrogante de su constitucionalidad [...]. El régimen de coparticipación representa una verdadera delegación por parte de las provincias a la Nación, de sus facultades impositivas, y no una simple delegación de la administración y recaudación de impuestos [...]. El otro problema constitucional se liga al ejercicio por parte de la Nación, con voluntad de permanencia, de la delegación condicionada que para aplicar impuestos directos, le hizo el art. 67, inc. 2 de la Constitución [...]. El impuesto a los réditos, fue aprobado por el Congreso con carácter de emergencia hasta el 31.12.34. Su permanencia hasta hoy contradice el espíritu de la Constitución*». Para un análisis constitucional de las competencias del Estado Federal y de las provincias en materia tributaria puede verse: P. Frias, *La Provincia Argentina*, en «Revista Notarial», Córdoba, 1976; P. Frías, *Nación y provincias en el federalismo argentino*, en «Boletín de la Facultad de Derecho», Córdoba, Enero-Diciembre 1973 y G. Bidart Campos, *Manual de Derecho Constitucional Argentino*, Buenos Aires, EDIAR, 1979, cap. XVII.

76. Advertencias en este sentido, eran expresadas por los diputados provinciales, como se refleja en la intervención del representante de Salta, E. Araoz, Cámara de Diputados, Congreso de la Nación, *D.S.* Reunión del 20.12.1934, pp. 648-683.

77. J.B. Alberdi, *op. cit.*

78. Un desarrollo de la relación entre el Estado Nacional y las provincias a través de sus respectivas competencias tributarias y un análisis de su transformación puede verse en R. Pons, *De la Unidad de Rentas al Federalismo Económico. Sistema tributario y poder en la Argentina,* Buenos Aires, IPES, 1984.

79. Diputados, *D.S.,* Reunión del 24.4.1932, pp. 676-682, sobre el tema de la absorción contributiva se expresaban el Dip. Pinedo y el Dip. Gómez en oportunidad de tratarse el impuesto a los réditos. También el Dip. Noble por la provincia de Santa Fe, acusa a la Nación que «*con una voracidad incomparable, se ha lanzado sobre los recursos de orden mixto, nacional y provincial, y los ha absorbido casi totalmente*», *DS*, Reunión del 20.12.1934, pp. 16-26.


nova americana

COLLANA NOVA AMERICANA

Nova Americana è uno strumento per unire quanti nel mondo hanno l'ambizione di giungere ad una comprensione sia del fatto America, del nord, del centro e del sud del continente, sia dei collegamenti inter-americani e con il resto del mondo. Nova Americana pubblicherà saggi, studi e ricerche riguardanti i nodi fondamentali delle Americhe. Nova Americana è disponibile on line al sito www.otto.to.it, e in stampa.

Nova Americana aims at bringing together scholars and observers of the American Continent and Inter-American, Trans-Atlantic and American-Italia relations. Nova Americana publishes advanced research and major contributions towards a further comprehension of the Americas. Nova Americana is readily available on line, www.otto.to.it, and in book form.

Nova Americana busca reunir a estudiosos interesados en la comprensión del continente americano y de lo americano; busca arrojar luz en torno a las relaciones interamericanas así como sus vínculos con el contexto internacional y europeo. Nova Americana publica investigaciónes, ensayos y estudios para una mejor comprension de las Américas. Nova Americana está disponible en web, www.otto.to.it, y en libro impreso.

I titoli iniziali della collana

Arnaldo Testi, Trionfo e declino dei partiti politici di massa negli Usa, 1860-1930

Marcello Carmagnani (a cura di), Constitucionalismo y orden liberal, 1850-1920

Federica Pinelli, Marco Mariano, Europa e Stati Uniti secondo il New York Times: la corrispondenza estera di Anne O'Hare McCormick 1920-1954

Marco Bellingeri (a cura di), Dinámicas de Antiguo Régimen y orden constitucional. Representación, justicia y administración en Iberoamérica. Siglos XVIII - XIX

La colaboración entre historiadores europeos y latinoamericanos, organizada por el Centro Interuniversitario de Historia de América Latina, con sede en la Universidad de Turín, dio vida a este conjunto homogeneo de nuevos estudios que ilustran la importancia de los cambios institucionales en el desarrollo de los diferentes países latinoamericanos en el curso de los siglos XIX y XX.

La novedad de Constitucionalismo y orden liberal. América Latina 1850-1920, es la de presentar las vinculaciones e interacciones que se dieron entre los principios, derechos y garantías que nacen del pacto de asociación política liberal, con las formas y las prácticas que enraizaron los principios liberales en la cultura, la sociedad y la política latinoamericana.

La valoración de las reelaboraciones y de las adaptaciones creativas del liberalismo latinoamericano permiten al volumen Constitucionalismo y orden liberal proponer, por vez primera en la historiografía latinoamericanista, una interpretación original del significado y de la importancia de las revoluciones liberales en la construcción de un nuevo ordenamiento institucional.

El coordinador del volumen, Marcello Carmagnani, es catedrático de historia de América Latina en la Universidad de Turín.

I libri della collana "Nova Americana" sono disponibili anche in formato elettronico al sito www.otto.to.it

ISBN 88-87503-17-6



£ 35.000 - ¤ 18